

Lezioni da alcune esperienze europee

Stefano Sacchi

Università di Milano e Collegio Carlo Alberto, Torino
stefano.sacchi@unimi.it

1. Introduzione¹

Lo squilibrio funzionale (cioè per tipo di rischi e bisogni coperti) del sistema di welfare italiano è ben noto, e può essere apprezzato guardando la tabella 1, che riporta l'allocazione interna della spesa per prestazioni di protezione sociale nell'Unione europea a 27 e negli stati membri della vecchia Unione europea a 15. Particolarmente importanti sono gli squilibri nella copertura dei rischi legati a disoccupazione, famiglia e bambini, ed abitazione e altre voci legate all'esclusione sociale. Cumulativamente, per queste voci l'Italia destina meno dell'8% della propria spesa sociale, dieci punti percentuali in meno che nell'Unione europea a 27.

Tabella 1: Spesa per prestazioni sociali per funzione nell'UE-27 e nei paesi UE-15, 2010 (valori percentuali)

	Vecchiaia e superstiti	Sanità, malattia e disabilità	Disoccupazione	Famiglia e bambini	Abitazione ed esclusione sociale	Totale prestazioni sociali (totale di riga)	Spesa per prestazioni sociali rispetto al PIL
UE-27	45,0	37,4	6,0	8,0	3,6	100	28,2
Austria	49,6	32,8	5,7	10,4	1,5	100	29,5
Belgio	39,6	35,7	13,3	7,7	3,6	100	28,4
Danimarca	37,7	37,4	7,5	12,4	5,0	100	32,9
Finlandia	39,2	37,3	8,2	11,1	4,2	100	29,7
Francia	44,9	35,0	6,9	8,3	5,0	100	32,0
Germania	40,2	40,4	5,8	10,9	2,7	100	29,4
Grecia	50,1	33,9	6,1	6,4	3,6	100	28,2
Irlanda	23,4	48,0	12,4	12,9	3,3	100	28,3
Lussemburgo	36,2	36,9	5,6	17,8	3,6	100	22,3
Olanda	39,2	43,4	5,2	4,1	8,1	100	30,2
Portogallo	51,7	35,6	5,7	5,7	1,3	100	25,5

¹ Questo documento riprende alcune parti del capitolo 11 in *Reddito d'Inclusione Sociale. Proposta per un patto aperto contro la povertà*, elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori, versione del 24/07/2013, disponibile su www.redditoinclusione.it. Il documento è stato redatto con l'assistenza alla ricerca del dott. Marcello Natili, fornita nell'ambito del progetto su "Causes, processes and consequences of flexicurity reforms in the EU: lessons from Bismarckian countries" in corso presso il Collegio Carlo Alberto di Torino.

llo							
Regno Unito	42,3	41,8	2,7	6,9	6,4	100	27,1
Spagna	42,4	35,7	14,1	6,0	1,8	100	25,2
Svezia	42,1	32,1	4,5	10,4	3,9	100	29,9
Italia	60,6	31,5	2,9	4,6	0,3	100	28,6

Fonte: Eurostat, ESSPROS database

In particolare, l'Italia è carente nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il ritardo italiano nella lotta alla povertà è a maggior ragione evidente dal punto di vista istituzionale. Manca infatti, nel nostro paese, uno schema non categoriale generalizzato che fornisca una garanzia di risorse sufficienti, così come raccomandato dal Consiglio dell'Unione europea sin dal lontano 1992 attraverso la Raccomandazione del Consiglio 441/92/CEE e ribadito in anni più recenti attraverso la Strategia di inclusione attiva nell'Unione europea². Tra i paesi dell'Unione europea a 27, si ritiene che uno schema siffatto non sia presente soltanto nel nostro paese e in Grecia. È usuale infatti, tra gli esperti, considerare come “con l'eccezione della Grecia e dell'Italia, tutti gli stati membri [dell'Unione europea a 27] hanno una qualche forma di schema di reddito minimo a livello nazionale. Ciò che accomuna tali schemi è che sono essenzialmente delle misure di sostegno al reddito che forniscono una protezione di ultima istanza per quanti non hanno accesso a prestazioni sociali di tipo assicurativo o per quelli che abbiano esaurito il diritto a fruirne. Essi sono in effetti schemi di ultima istanza, intesi a prevenire la povertà e ad assicurare un standard minimo di vita per gli individui e i loro familiari che non abbiano altri mezzi di sostentamento” (Frazer e Marlier 2009, 15, nostra traduzione). Se in realtà, a ben guardare, anche Malta e Bulgaria non paiono avere uno schema non categoriale generalizzato, la condizione di Italia e Grecia è certamente eccezionale nell'Unione europea a 15.

La tabella 2 mostra l'anno di introduzione dei primi schemi non categoriali di garanzia di risorse sufficienti negli stati membri della vecchia Unione europea a 15³. È degno di nota come tali schemi siano tutti schemi di reddito minimo, cioè soggetti alla prova dei mezzi; non vi sono in altri termini nell'Unione europea a 15 (e neppure a 27) schemi di reddito di cittadinanza.

Tabella 2: Anno di introduzione di uno schema generalizzato di garanzia di risorse sufficienti nei paesi UE-15

Paese	Anno di introduzione
Austria	Tra il 1970 e il 1975
Belgio	1973
Danimarca	1974
Finlandia	1971
Francia	1988
Germania	1961
Grecia	-
Irlanda	1975
Italia	-
Lussemburgo	1986
Olanda	1963
Portogallo	1996
Regno Unito	1948

² La Strategia di inclusione attiva dell'Unione europea, formulata nella Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE, mira all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro ed è fondata su tre pilastri: un sostegno al reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi, accesso a servizi di qualità. Il primo pilastro porta immediatamente a esistenza e adeguatezza di una garanzia di risorse sufficienti.

³ Gli schemi di reddito minimo in Spagna sono fortemente differenziati a livello regionale, anche in termini di diritti soggettivi alla prestazione dei potenziali beneficiari.

Spagna Tra il 1995 e il 2000
Svezia 1956

Fonte: Tab. 5.1 in Madama (2012, 249).

In questo documento verranno considerati gli schemi di reddito minimo di alcuni tra i paesi presenti nella tabella 2, selezionati al fine di trarne delle lezioni utili per l'introduzione di uno schema di garanzia di risorse sufficienti in Italia⁴. Essi sono gli schemi presenti in Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania ed Olanda⁵. Lo scopo di questo documento non è la descrizione sistematica di tali schemi e delle loro caratteristiche. Piuttosto, verranno prese in considerazione alcune dimensioni degli schemi di reddito minimo, considerate rilevanti per il confronto con la proposta di SIA avanzata nel documento principale. Per ciascuna di tali dimensioni, verranno sintetizzati gli aspetti principali emersi dall'analisi delle esperienze europee e verranno illustrate alcune possibili lezioni per il disegno e la governance del SIA. Da ultimo, verrà fornita evidenza empirica sui risultati di tali schemi, in particolare delle loro componenti di inserimento (lavorativo). Nel fare questo, verrà reso disponibile al decisore pubblico italiano un benchmark comparativo su quanto, in alcuni dei più avanzati welfare state europei, viene considerato un successo relativamente alla capacità di uno schema di reddito minimo di raggiungere gli scopi attribuitigli. A tal riguardo, l'evidenza empirica comparativa dovrebbe mettere in guardia contro la formazione di aspettative eccessive e irraggiungibili, mostrando al contempo come, sostenuto da investimenti finanziari ed infrastrutturali adeguati, uno schema di garanzia di risorse sufficienti possa essere altamente efficace.

2. L'Italia e gli altri: la garanzia di risorse sufficienti nel sistema di sostegno al reddito

Nella maggior parte dei paesi europei gli schemi di garanzia di risorse sufficienti svolgono un ruolo residuale. Il grosso del sostegno al reddito per i cittadini viene infatti svolto dalle altre prestazioni del welfare. In primo luogo, per gli abili al lavoro, i sussidi di disoccupazione. È utile immaginare gli schemi di sostegno al reddito per gli abili al lavoro come composti da due livelli: il primo è costituito dai sussidi di disoccupazione, il secondo è la garanzia di risorse (che non si rivolge soltanto ai disoccupati, e in generale non si rivolge soltanto agli abili al lavoro).

I sussidi di disoccupazione normalmente prevedono un pilastro principale assicurativo, cioè non soggetto alla prova dei mezzi bensì a requisiti contributivi (avere lavorato/versato contributi per un certo periodo prima della disoccupazione). La nostra Aspi è uno schema di questo genere. In molti paesi europei, oltre al pilastro assicurativo nei sussidi di disoccupazione esiste anche un pilastro ulteriore, di tipo assistenziale e quindi basato sulla prova dei mezzi, rivolto ai disoccupati che abbiano esaurito i sussidi assicurativi senza riuscire a trovare un lavoro (e, in alcuni casi, anche ai disoccupati che non hanno maturato i requisiti per ottenere i sussidi assicurativi). Questo in Italia è assente. All'Aspi si affianca infatti uno schema di disoccupazione con delle condizioni di accesso ridotte, la mini-Aspi, ma pur sempre di tipo assicurativo, rivolto a lavoratori che non hanno i requisiti per ottenere l'Aspi, ma hanno comunque lavorato e contribuito.

Chi rimane scoperto dal pilastro assicurativo dei sussidi di disoccupazione italiani (l'unico esistente)? Circa un milione di lavoratori dipendenti (e a progetto) italiani, se perdono il lavoro, non raggiungono i requisiti minimi né per l'Aspi né per la mini-Aspi. Vi sono poi circa cinque milioni di lavoratori autonomi, che non sono coperti dai sussidi di disoccupazione. Inoltre, l'assenza di un pilastro di sussidi di

⁴ Le locuzioni (schemi di) "garanzia di risorse sufficienti" e "reddito minimo" verranno d'ora innanzi usate interscambiabilmente.

⁵ Per quanto riguarda l'Austria, una riforma avviata nel 2010 ha modificato lo schema di reddito minimo. In quanto segue si utilizzeranno informazioni sul nuovo schema, ma molti dati riguarderanno lo schema precedente. Per la Francia verrà preso in considerazione il *Revenu de Solidarité Active*, introdotto nel 2009. Verrà inoltre presa in considerazione, laddove di particolare rilevanza, l'esperienza degli schemi di reddito minimo nazionali e subnazionali in Italia (sulla quale si veda anche il Materiale di lavoro n. 1).

disoccupazione di tipo assistenziale fa sì che anche quanti ottengono i sussidi, ma non riescono a trovare un lavoro prima della sua fine, si dovranno rivolgere al SIA (posto che le loro risorse patrimoniali e di reddito familiare siano inferiori alle soglie previste). In particolare, tra quelli che accedono ai sussidi, circa 500.000 sono coperti (dalla mini-Aspi) per al massimo tre mesi soltanto⁶.

Ricapitolando, nella maggior parte dei paesi europei al di sotto del livello di protezione fornito dai sussidi di disoccupazione si trova un livello più generale, costituito dal reddito minimo. In Italia questo manca, ed è a questa assenza che occorre rimediare con un programma dedicato. In molti paesi, poi, il primo livello di protezione, quello dei sussidi di disoccupazione, prevede due pilastri: uno assicurativo (e questo esiste anche in Italia), e uno assistenziale, tipicamente per i disoccupati di lunga durata (e questo in Italia non c'è). Non in tutti, però: Danimarca e Germania non prevedono infatti il pilastro assistenziale per i sussidi di disoccupazione. In questo senso, dopo l'introduzione di una garanzia di risorse sufficienti l'Italia sarebbe direttamente comparabile a questi due paesi. Rispetto all'Italia, però, il sistema danese di sussidi di disoccupazione di tipo assicurativo è notoriamente più esteso, e nonostante la durata sia stata ridotta rispetto al passato, i disoccupati danesi possono ricevere l'indennità di disoccupazione sino a due anni consecutivi, confinando l'assistenza sociale a compiti senz'altro residuali.

Diverso è il caso della Germania, l'unico paese nel quale l'assistenza sociale svolge un ruolo non residuale. Il pilastro assicurativo dei sussidi di disoccupazione funziona infatti secondo le stesse regole dell'Aspi, e le riforme Hartz IV degli anni 2000 hanno abolito il pilastro assistenziale dei sussidi di disoccupazione e creato un livello generale di assistenza sociale per gli abili al lavoro (*Arbeitslosengeld II*, detto ALG II). Questo intercetta quindi tutti quanti non ottengono i sussidi assicurativi (disoccupati di lungo periodo, lavoratori con carriere intermittenti, nuovi entranti nel mercato del lavoro, lavoratori esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione), mentre per i non abili al lavoro c'è uno schema categoriale (*Sozialhilfe*), che è ormai marginale.

Insomma, nella maggior parte dei paesi europei (ma non in Germania) gli schemi di reddito minimo hanno un lavoro relativamente ridotto da compiere, perché altre prestazioni, in particolare i sussidi di disoccupazione (ma anche, ad esempio, i sussidi agli studenti) intercettano parte dei potenziali beneficiari prima che questi si rivolgano all'assistenza sociale. In Italia una garanzia di risorse si troverebbe a scontare alcune note carenze del sistema di welfare italiano, anche dopo la riforma dei sussidi di disoccupazione introdotta nel 2012, e che andrà a regime nel 2016. A riprova di questo, Layte e Whelan (2002) mostrano l'importanza delle variazioni di reddito del capofamiglia per determinare lo stato di povertà nei paesi dell'Europa meridionale, e in Italia in particolare, dove il 40% delle transizioni in povertà dipende da una riduzione del reddito (tipicamente, il reddito da lavoro) della persona di riferimento, un valore molto più elevato che negli altri paesi, nei quali sono principalmente i mutamenti nei bisogni familiari (ad esempio la nascita di un figlio) a dar luogo a transizioni in povertà, mentre il ruolo della riduzione del reddito è circoscritto, andando dal 25% degli ingressi in povertà in Olanda al 10% circa in Danimarca⁷. È pertanto da aspettarsi che molti dei beneficiari del SIA siano soggetti abili al lavoro, o lavoratori a basse competenze e basso salario. Da qui una necessaria enfasi sull'inclusione lavorativa (da concepire con un sano realismo) e sull'acquisizione di competenze adeguate al mercato del lavoro. Da qui anche l'enfasi sull'importanza che ai beneficiari vengano forniti adeguati servizi alla persona, inclusi quelli per l'impiego.

3. Beneficiari e costi degli schemi di garanzia di risorse sufficienti in Europa

Alla luce di quanto appena visto, possiamo aspettarci che gli schemi di reddito minimo abbiano un'incidenza e una composizione molto differente a seconda della configurazione istituzionale complessiva dei sistemi di welfare nei quali si inseriscono. In alcuni paesi la garanzia di risorse sufficienti mantiene un ruolo residuale e di protezione di ultima istanza, mentre in altri comincia ad avere un ruolo

⁶ Per approfondimenti si veda S. Sacchi, La riforma dei sussidi di disoccupazione: miglioramenti e problemi aperti, presentazione svolta all'AREL, Agenzia di ricerche e legislazione, Roma, 4 luglio 2013.

⁷ Naturalmente, questi dati si riferiscono alla situazione precedente all'introduzione dell'Aspi.

importante per tutta la popolazione che percepisce redditi bassi. È utile in generale guardare non solo al numero dei beneficiari (rispetto alla popolazione), ma anche alle loro caratteristiche.

Il reddito minimo è uno schema residuale in Austria, in Olanda e nei paesi nordici qui considerati, la Danimarca e la Finlandia. In Austria, il numero di beneficiari di schemi assistenziali era alla fine degli anni 2000 comparativamente ridotto, corrispondendo a circa il 2% della popolazione (Fink 2009, Pratscher 2009). Particolarmente rilevanti erano i tassi di mancata richiesta della prestazione, anche perché la configurazione della misura e i modi della sua erogazione erano stigmatizzanti, aspetti che hanno portato alla riforma la cui implementazione ha preso avvio nel 2010.

In Finlandia nel 2011 beneficiava del Reddito minimo il 3,8% della popolazione (nostre elaborazioni su dati CSB MIPI). I principali beneficiari della misura sono costituiti da disoccupati (l'87% del totale dei beneficiari), giovani e persone sole: nel 2007 i minori di trent'anni costituivano il 51% del totale, mentre solamente il 17% dei nuclei beneficiari erano coppie, con o senza bambini (Bahle et al., 2011).

Simile è la situazione in Danimarca: alla fine degli anni 2000 riceveva forme di assistenza sociale circa il 3,8% della popolazione. Anche qui, i beneficiari sono soprattutto giovani e individui che vivono soli. Nel 2006, il 40% dei beneficiari aveva meno di 30 anni, il 65% meno di 40 e il 56% dei beneficiari era costituito da individui soli. I genitori soli costituivano il 26% dei beneficiari (Bahle et al., 2011).

In Olanda si osserva una notevole diminuzione del numero dei beneficiari che si è ridotto dal 3,2% della popolazione nel 2005 all'1,9% nel 2011. Il declino nell'incidenza dei beneficiari è comunemente collegato al funzionamento del mercato del lavoro e all'importanza data all'attivazione, ma anche ad una crescente attenzione nei confronti delle frodi e delle violazioni (Blommesteijn e Mallee, 2009).

In Germania e Francia al contrario vi è stata una notevole espansione nel corso del tempo, anche a seguito dei sostanziali cambiamenti regolativi avvenuti in questi due paesi che hanno esteso il raggio di azione degli schemi di reddito minimo.

In Francia i nuclei familiari beneficiari del vecchio *Revenu minimum d'insertion* erano passati da poco più di 400mila nel 1990 a circa 1,1 milioni nel 2007, più della metà dei quali aveva meno di quarant'anni (Bahle et al. 2011). L'introduzione del *Revenu de Solidarité Active* (Rsa) non ha modificato questa tendenza, che ha visto nel 2009 i nuclei familiari beneficiari crescere fino a quasi 1,9 milioni, corrispondenti a 3,9 milioni di individui, il 6,2% della popolazione (Comité national d'évaluation du Rsa 2011). L'ulteriore crescita dei beneficiari è dovuta al fatto che l'Rsa integra due misure precedentemente separate (il *Revenu minimum d'insertion* e una misura destinata ai genitori soli poveri) e include attraverso l'Rsa nella sua funzione di complemento al reddito, il cosiddetto *Rsa activité*, anche un numero elevato di lavoratori a basso reddito. Per questi ultimi l'Rsa funziona appunto come un *in-work benefit*⁸. Il 25% delle famiglie beneficiarie percepisce soltanto l'*Rsa activité*. Tra i restanti beneficiari, che percepiscono l'*Rsa socle*, cioè lo schema di base rivolto a tutti, sono sovrarappresentati rispetto alla popolazione francese i giovani, i single e le famiglie monogenitoriali (Comité national d'évaluation du Rsa 2011).

In Germania, l'ALG II fa la parte del leone nel sistema di sostegno al reddito contro la disoccupazione e nell'assistenza sociale. Nel 2011 esso copriva il 70% dei disoccupati, a fronte del 30% del sussidio di disoccupazione assicurativo (Petzold 2013)⁹. I beneficiari dell'ALG II (6,5 milioni) costituivano nel 2011

⁸ L'Rsa non è infatti rivolto ai soli poveri privi di occupazione, ma possono accedervi anche i lavoratori a basso reddito. Fatto salvo il caso di under 25 senza figli a carico, per i quali vi sono condizioni d'accesso speciali, alle famiglie senza lavoro o con risorse inferiori a un importo forfettario (*montant forfaitaire*) spetta l'Rsa base (*Rsa socle*), graduato in base alla composizione familiare e pari alla differenza tra *montant forfaitaire* e risorse familiari (ad esempio da altre prestazioni sociali). Per chi ha redditi da attività professionali, si considera invece un "reddito garantito" costituito dal *montant forfaitaire* e dal 62% dell'ammontare di tali redditi. L'importo dell'Rsa sarà dato dalla differenza tra tale reddito garantito e risorse familiari (ivi inclusi i redditi da attività). Per ogni euro di reddito da lavoro, quindi, solo 38 centesimi contribuiscono a ridurre la prestazione di reddito minimo, sino a un punto in cui il reddito da lavoro è sufficientemente elevato da superare il reddito garantito. Lo schema di *in-work benefit* che si accolla l'onere di sussidiare i 62 centesimi per ogni euro di reddito da lavoro si chiama *Rsa activité* ed è a carico della fiscalità generale nazionale, a differenza dell'*Rsa socle* che è finanziato dai Dipartimenti (equivalenti alle nostre Province).

⁹ In Germania pressoché tutti i disoccupati sono coperti dagli schemi di disoccupazione e reddito minimo. Si veda ILO (2010).

il 7,9% della popolazione (gli altri schemi di assistenza sociale coprivano tutti assieme l'1,3% della popolazione, con il *Sozialhilfe* a coprire poco più dello 0,1% della popolazione).

La tabella 3 mostra le caratteristiche dei beneficiari degli schemi di reddito minimo qui analizzati, mentre la tabella 4 ne mostra i costi in percentuale del PIL.

Tabella 3: I beneficiari degli schemi di garanzia di risorse sufficienti in alcuni paesi europei

	Anno	Beneficiari (% popolazione)	Principali categorie di beneficiari
Olanda	2011	1,9%	-
Austria	fine 2000	2%	-
Danimarca	fine 2000	3,8%	giovani, persone sole, genitori soli
Finlandia	2011	3,8%	disoccupati, giovani, persone sole
Francia	2009	6,2% (incluso Rsa activité ¹)	giovani, persone sole, famiglie monogenitoriali
Germania	2011	7,9%	-

Nota: (1) Rsa activité: 25% delle famiglie beneficiarie

Tabella 4: Spesa totale per schemi di reddito minimo in alcuni paesi europei

Paese	Anno	Misura	Spesa/Pil
Austria	2007	Sozialhilfe (pre-riforma ¹)	0,6%
Danimarca	2007	Konanthjaelp	0,6%
Francia	2010	Revenu de solidarité active (RSA)	0,5%
Germania	2010	ALG II	1,4%
Olanda	2007	Schema generale di reddito minimo (WWB) ²	1%

Note: (1): Schema modificato in senso più generoso a partire dal 2010; (2): *Wet werk en bijstand* (legge su lavoro e assistenza sociale). Comprende quattro schemi categoriali soggetti alla prova dei mezzi (per i lavoratori autonomi poveri, per i disabili anziani, per i disabili giovani, per gli artisti).

4. I criteri di accesso

Non è qui possibile dare conto di differenze e affinità nei criteri di accesso dei vari schemi di reddito minimo internazionali, e con tutta probabilità ciò costituirebbe un esercizio privo di rilevanza pratica ai nostri fini data la molteplicità di tali criteri e, in particolare, la loro dipendenza da dettagli che si iscrivono nelle caratteristiche dei sistemi di welfare, di tassazione e amministrativi nazionali. Due aspetti sono però di assoluto rilievo per il SIA, riguardanti la considerazione del patrimonio il primo e le condizioni di residenza il secondo.

4.1 Il trattamento del patrimonio

Pressoché ovunque, in ambito internazionale, viene adottata una prova dei mezzi basata sul reddito del richiedente o della sua famiglia, associata a vincoli stringenti quanto al patrimonio mobiliare e immobiliare familiare detenuto. Sono infatti previsti dei limiti nel valore monetario del patrimonio liquido o mobilizzabile (attraverso alienazione, ipoteca, locazione) al di sopra dei quali l'accesso alla misura è precluso. Nel computo del patrimonio non vengono sovente presi in considerazione la casa di abitazione e il mobilio, ma solo entro limiti ragionevoli. A titolo di esempio, in Germania (valori 2011) vi è un'esenzione sul patrimonio pari a 150€ per ogni anno di età del richiedente, con un minimo di 3.100€ e un massimo di 9.700€; tali importi vengono raddoppiati per le coppie. Vi sono ulteriori esenzioni per polizze pensionistiche integrative, la casa di abitazione le cui dimensioni siano adeguate al numero dei

familiari e un'automobile con un valore non superiore a 7.500€. Al di sopra di queste soglie, l'accesso all'ALG II è precluso. In Olanda il limite di patrimonio ammissibile (inclusa l'automobile) è pari a 5.555€ per un single, 11.110€ per una famiglia (valori 2011). Fa eccezione l'abitazione di proprietà, per la quale vi è un limite speciale pari a 46.900€. Oltre tale limite, il richiedente del reddito minimo può ottenere quest'ultimo in forma di prestito dando l'immobile in garanzia.

L'unico caso nel quale non viene direttamente preso in considerazione il patrimonio è l'Rsa francese, per il quale però è prevista una valutazione patrimoniale qualora venga rilevata una discrepanza tra lo stile di vita e le risorse familiari dichiarate.

Tabella 5: Il patrimonio nella prova dei mezzi

Che cosa mostra l'evidenza internazionale	Prova dei mezzi basata su reddito; limiti patrimoniali per accesso a misura presenti pressoché ovunque
---	--

4.2 Il criterio della residenza

In generale, requisiti di stabilimento sul territorio sono presenti con vari gradi di stringenza in tutti i paesi europei. Se infatti ai cittadini nazionali sono equiparati quelli comunitari, per i cittadini di paesi non appartenenti all'UE sono spesso richiesti requisiti particolari di residenza legale. Qui le scelte nazionali si intrecciano col diritto comunitario e con le sentenze della Corte europea di giustizia, rendendo la materia complessa. Tipicamente, a tutti i cittadini dell'Unione europea (inclusi quelli dello stato membro che fornisce il reddito minimo) viene richiesto un requisito minimo di residenza (che non può essere differenziato tra cittadini nazionali e altri cittadini comunitari). Spesso, questo coincide con i tre mesi richiesti nell'UE per ottenere l'iscrizione all'anagrafe. Sino al compimento dei cinque anni di residenza, però, la richiesta di ricevere assistenza sociale da parte di un cittadino comunitario non nazionale potrebbe in via di principio dar luogo alla revoca della residenza e alla conseguente espulsione. Requisiti più stringenti possono essere previsti nel caso di cittadini di paesi terzi: sia in Austria, sia in Francia il reddito minimo viene concesso soltanto ai cittadini non comunitari cosiddetti soggiornanti di lungo periodo, cioè a quanti siano legalmente residenti da almeno cinque anni. Tale scelta è stata fatta anche nel contesto della sperimentazione della nuova carta acquisti in Italia, in aggiunta al requisito della residenza nel territorio di sperimentazione da almeno un anno, che vale per tutti i richiedenti. In Olanda i cittadini di paesi terzi possono accedere al reddito minimo salvo che il loro permesso di soggiorno lo vieti, ma sino all'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo la richiesta di assistenza sociale può far perdere il diritto alla residenza. In Danimarca addirittura il *Konanthjaelp* è riservato a quanti (danesi, comunitari, cittadini di paesi terzi) abbiano soggiornato legalmente in Danimarca per almeno 7 degli ultimi 8 anni (esistono però schemi di reddito minimo di importo inferiore per chi non raggiunga tale requisito).

Tabella 6: Il criterio della residenza

Che cosa mostra l'evidenza internazionale	Criteri di residenza minima diversificati, ma soggetti a principio di non discriminazione tra cittadini comunitari. Criteri spesso più stringenti per cittadini di paesi terzi, comunque soggetti a controllo da parte di Commissione e Corte europea di giustizia in base al criterio di proporzionalità tra strumenti utilizzati e fini desiderati
---	--

5. La governance della misura

L'importanza degli aspetti di governance della misura è richiamata da una rassegna dell'evidenza empirica internazionale sugli schemi di reddito minimo (Immervoll 2010): attraverso una governance chiara si evitano duplicazioni, sovrapposizioni strutturali di competenze e la rotazione dei beneficiari tra programmi diversi, tutti fenomeni dei quali vi è evidenza quando non c'è un unico centro decisionale. L'esperienza internazionale mostra come in tutte le realtà più avanzate si sia verificato un sempre maggior coordinamento tra assistenza economica, servizi sociali e sanitari e servizi per il lavoro.

In alcuni contesti l'integrazione istituzionale è avvenuta al massimo grado, attraverso la fusione vera e propria tra centri per l'impiego e agenzie preposte all'amministrazione e all'erogazione del contributo economico, sia per le prestazioni di disoccupazione che per quelle di reddito minimo, secondo il modello dello "one-stop shop". Questo è ad esempio quanto avvenuto in Germania con la creazione dei *JobCentre* ed è previsto in Austria.

Più in generale, al di là dell'istituzione di agenzie uniche, e tralasciando l'aspetto dell'erogazione monetaria per concentrarsi su quello dei servizi, due sono le dimensioni rilevanti: da un lato l'integrazione, per gli abili al lavoro, dei servizi per l'impiego sia per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione che per quelli del reddito minimo; dall'altro l'integrazione, per i beneficiari, tra servizi sociosanitari e lavorativi.

La prima dimensione di integrazione consente di sfruttare economie di scala, scopo e competenza all'interno dei servizi per l'impiego ed è una tendenza che accomuna tutti i paesi europei con schemi di reddito minimo sviluppati: oltre ai citati Germania e Austria, la Francia con gli uffici per l'impiego (*Pôle emploi*) creati nel 2008 e, di particolare interesse per il caso italiano, anche sistemi come l'Olanda e la Danimarca, nei quali la programmazione degli interventi e l'erogazione delle prestazioni avviene a livello comunale. Anche in tali due paesi sono stati infatti creati degli uffici unici composti da personale dei Centri per l'impiego e dei comuni, che forniscono i servizi per l'impiego sia ai beneficiari degli schemi di disoccupazione, sia a quelli degli schemi di reddito minimo.

Circa la seconda dimensione, è particolarmente significativa l'esperienza finlandese, dove la collaborazione tra i centri per l'impiego statali e i servizi sociali comunali ha riguardato in particolare i disoccupati di lunga durata, spesso beneficiari sia dei servizi per l'impiego che dei servizi sociali per problemi di abuso di alcool o di sostanze e altri problemi personali. All'interno del programma Lafos (*Labour Force Service Centers*) è stata prevista la collaborazione tra differenti agenzie: i servizi per l'impiego, i servizi sociali e sanitari, gli uffici di previdenza sociale. Il compito dei centri Lafos, via via estesi sino a raggiungere oggi circa il 40% dei comuni finlandesi, inclusi i più densamente popolati (Karjalainen e Saikku, 2011), è quello di coordinare la riabilitazione, l'attivazione e i servizi per l'impiego attraverso l'esperienza di un team multiprofessionale, composto da esperti dell'ufficio di collocamento, dei servizi sociali e sanitari, di riabilitazione e previdenza sociale. Sono state create delle vere e proprie "coppie di lavoro", nelle quali un assistente sociale e un funzionario dei centri per l'impiego seguono congiuntamente il beneficiario. L'esperienza finlandese è importante anche per la creazione di strutture di coordinamento operativo tra i diversi attori istituzionali coinvolti.

In tutti i paesi, quindi, si va verso una maggiore integrazione, sia istituzionale – attraverso la creazione di agenzie uniche – sia funzionale, anche sulla scorta di un migliore coordinamento interistituzionale. Questo avviene in particolare dove la responsabilità operativa degli schemi di reddito minimo è propria del livello comunale, come in Nord Europa: per poter gestire i programmi di attivazione lavorativa, occorre muovere verso una scala territoriale più grande rispetto alle singole municipalità. Allo stesso modo, l'integrazione funzionale è perseguita con la creazione di procedure e routine organizzative a ciò strumentali, ed è agevolata dalla costituzione di gruppi di coordinamento operativo.

Infine, l'esperienza internazionale, ma anche quella del Reddito minimo di inserimento, mostrano come per svolgere bene i compiti di attivazione richiesti occorra personale esperto ad essi dedicato, e non personale amministrativo. Vi è un'evidente relazione tra la consistenza del personale specializzato espressamente dedicato allo schema di reddito minimo e la capacità dell'amministrazione di strutturare ed offrire progetti di inserimento efficaci. La disponibilità di risorse infrastrutturali appropriate è quindi un nodo cruciale per il successo di uno schema di reddito minimo che preveda anche una componente di

inserimento, ed è stato uno dei principali motivi della bassa capacità di organizzazione e gestione di tale componente nella sperimentazione dell'Rmi italiano. Quello delle risorse infrastrutturali è un punto dirimente per l'efficacia di uno schema di reddito minimo che non intenda essere un mero trasferimento monetario: introdurre uno schema siffatto per lasciare che gli aspetti di inserimento sociale e lavorativo vengano curati da funzionari amministrativi, senza competenze specifiche e in aggiunta al proprio carico di lavoro normale significa condannarlo a sicuro insuccesso.

Tabella 7: Aspetti di governance

Che cosa mostra l'evidenza internazionale	<p>Integrazione istituzionale tra centri per l'impiego e sportelli di erogazione contributo economico (one-stop shop)</p> <p>Integrazione servizi per l'impiego per beneficiari di sussidi di disoccupazione e reddito minimo</p> <p>Integrazione funzionale tra servizi per l'impiego, servizi sociali, servizi sanitari (nuclei congiunti di valutazione, coppie di lavoro)</p> <p>Coordinamento operativo interistituzionale</p>
---	---

6. Inserimento, condizionalità, servizi

Per poter esplicitare al meglio le sue funzioni, uno schema di garanzia di risorse che miri anche all'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari deve operare attraverso opportuni incentivi e fornire servizi adeguati. Deve essere predisposto un adeguato disegno di condizionalità e la prestazione deve essere erogata a fronte dell'impegno dei beneficiari a tenere un certo comportamento, variabile a seconda delle caratteristiche individuali e delle condizioni familiari. Tali regole di condizionalità divengono vincolanti per tutti i beneficiari, con le sanzioni previste. L'esperienza degli altri paesi può essere adattata alla situazione italiana; al tempo stesso, è importante fare tesoro delle esperienze ben funzionanti presenti in Italia, prima fra tutte il Reddito di garanzia della Provincia autonoma di Trento.

Uno schema che sia rivolto in via di principio alla generalità della popolazione non riguarda solo gli abili al lavoro. L'attivazione dei beneficiari e la condizionalità non devono quindi essere soltanto intese come quelle lavorative. Qui è utile considerare l'esperienza dei *Cash Conditional Transfer* (CCT), una classe di schemi di assistenza sociale tipicamente basati sulla prova dei mezzi diffusosi nell'ultimo decennio in tutto il mondo a partire dall'America Latina per arrivare sino alla città di New York, anche grazie al sostegno tecnico delle organizzazioni internazionali (Banca mondiale in primo luogo). Gli esempi principali sono *Bolsa Familia* in Brasile e *Oportunidades* in Messico, a cui si può aggiungere un programma molto più mirato al sollievo dalla povertà estrema, *Chile Solidario* in Cile (ILO 2010). La peculiarità dei CCT è quella di prevedere un'erogazione monetaria condizionata al mantenimento, da parte dei beneficiari, di comportamenti considerati da incentivare in un'ottica di sviluppo umano, indirizzata in particolare alla cura della povertà infantile. Tali comportamenti riguardano il sottoporre i membri minori alle vaccinazioni e a periodici controlli medici, l'assolvimento degli obblighi scolastici, la frequenza scolastica, e così via. Riguardo a quest'ultimo aspetto l'esperienza della "sperimentazione" del Reddito minimo di inserimento in Italia mostra come i programmi di inserimento e reinserimento scolastico siano stati assai efficaci.

Circa la promozione dell'inclusione dei beneficiari nella società e, per gli abili al lavoro, dell'inclusione lavorativa, l'evidenza comparata porta alla ribalta un aspetto di grande importanza per il disegno delle misure di attivazione: la forte incidenza tra i beneficiari degli schemi di reddito minimo di stranieri con problemi specifici di integrazione nella società e nel mercato del lavoro. Ha fatto recentemente scalpore

in Danimarca la pubblicazione dei dati sui beneficiari di lunga durata, che hanno ottenuto la prestazione di reddito minimo, il *Kontantjhaelp*, per oltre dieci anni negli ultimi quindici. Emerge infatti che, a fronte di un'incidenza nella popolazione in età da lavoro del 3,4%, le donne immigrate da paesi non occidentali costituiscono il 25% di tali beneficiari di lunga durata¹⁰. Anche l'esperienza del Reddito di cittadinanza della Provincia di Trento mostra come sia lecito attendersi una quota di stranieri tra i beneficiari più che proporzionale rispetto alla popolazione generale: tra i beneficiari una famiglia su due ha almeno un componente straniero, a fronte di una quota inferiore al 10% nella popolazione (Spano, Trivellato, Zanini 2013). Il problema si pone in primo luogo a causa delle basse capacità linguistiche e delle basse competenze lavorative di tale categoria di beneficiari. Per poter funzionare correttamente, uno schema di garanzia di risorse sufficienti deve allora necessariamente prevedere delle misure adeguate, così da evitare che quelle progettate siano inefficaci e che l'attivazione sia strutturalmente votata al fallimento, con l'esito di avere tassi di partecipazione ai programmi molto bassi, oppure elevati tassi di irrogazione delle sanzioni e revoca della prestazione. La predisposizione delle misure più adeguate va tarata con riferimento alle comunità etniche dei beneficiari, anche con l'aiuto di mediatori culturali. Sulla scorta dell'esperienza danese e trentina, sembra certamente necessario prevedere l'offerta di corsi di alfabetizzazione e di formazione linguistica, preliminarmente all'offerta di lavoro o di formazione. Se i servizi sociali e i centri per l'impiego non prenderanno seriamente questa sfida, una garanzia di risorse sufficienti in Italia rischia di dare luogo a una sottoclasse di beneficiari con basse chances di reinserimento. Se, per converso, questo aspetto diventerà un obiettivo specifico da parte degli operatori locali, i risultati ottenibili in termini di inserimento dei beneficiari – in primo luogo sociale e nella comunità – potranno essere di grande rilievo.

6.1 Regole di condizionalità per gli abili al lavoro

L'evidenza internazionale mostra come negli ultimi vent'anni, nel tentativo di eliminare possibili abusi e riportare più persone possibili all'impiego, si osservi una tendenza comune a imporre norme comportamentali sempre più stringenti ai beneficiari degli schemi di reddito minimo. In particolare, si osservano valutazioni più severe per quanto concerne la disponibilità al lavoro, un maggiore ricorso alle sanzioni e definizioni più ampie di ciò che è considerata un'offerta idonea di lavoro. Particolarmente accentuate sono divenute le richieste di attivazione nei paesi nordici e in Germania, Olanda ed Austria, così come le sanzioni.

In Germania, ad esempio, se il beneficiario rifiuta di prendere parte a un corso di formazione o rifiuta un lavoro accettabile, il sussidio viene diminuito del 30% per tre mesi, e ridotto del 10% anche in caso di assenze a visite mediche o di non rintracciabilità nei giorni festivi. Una seconda violazione porta una riduzione del 60%, mentre alla terza il beneficio viene interrotto per tre mesi, fatti salvi i contributi per affitto e riscaldamento (pagati direttamente al proprietario di casa). In caso di violazione dell'obbligo di notifica, il sussidio viene diminuito ogni volta del 10%. Penalità più stringenti sono previste per i minori di 25 anni: la prima violazione porta infatti immediatamente alla revoca della misura per tre mesi, fatti salvi i contributi per affitto e riscaldamento.

In Olanda la condizionalità è ancora più severa e la prestazione può essere interamente decurtata per un mese già a partire dalla prima violazione. In Austria la sanzione per il rifiuto di accettare un'occupazione o di partecipare a programmi di formazione o riqualificazione è pari al 25% per due mesi e arriva al 50% in caso di reiterazione.

Il disegno di una garanzia di risorse sufficienti si deve avvalere in Italia dell'evidenza empirica internazionale (e nazionale) su che cosa funziona in tema di obblighi, di doveri e di eventuali sanzioni. Allo stesso tempo, tali strumenti vanno calati nel contesto nazionale, per evitare che diventino velleitari, e come tali possano legittimare la loro totale disapplicazione da parte di chi dovrebbe curarne l'implementazione. Inoltre, occorre considerare come nell'esperienza internazionale il beneficiario sia titolare di doveri ma contestualmente lo sia anche di diritti, che creano obblighi in capo ai servizi sociali e ai servizi per l'impiego. Vigge infatti una condizionalità reciproca tra beneficiario della garanzia di risorse

¹⁰ "Marginalized immigrant women on near-permanent welfare", The Copenhagen Post, 22-28 Febbraio 2013, p. 1.

e amministrazione pubblica, entrambi impegnati a prestazioni corrispettive: il primo ad attivarsi e a rispettare i termini del percorso di inserimento; la seconda ad erogare in modo rapido ed efficace entrambe le componenti della garanzia: denaro e servizi.

Tabella 8: Condizionalità e sanzioni

Che cosa mostra l'evidenza internazionale	Regole severe di condizionalità Sanzioni graduali Sanzioni differenziate tra mancato rispetto regole amministrative e generali da un lato, obblighi di attivazione lavorativa dall'altro Beneficiario titolare di doveri, ma anche di diritti a prestazione e servizi di inclusione
---	--

7. L'efficacia degli schemi di reddito minimo

Nel valutare l'efficacia di una garanzia di risorse sufficienti, è bene tenere a mente che uno schema di reddito minimo svolge una funzione distinta rispetto a uno schema di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione. Gli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione si rivolgono ai soli soggetti che hanno perso il lavoro e, per questi, mantengono entro limiti accettabili la riduzione del tenore di vita precedente, incentivando anche il ritorno al lavoro, cosa ragionevole da aspettarsi per molti di quanti hanno perso il lavoro da poco. Il reddito minimo è rivolto a combattere la povertà e a fornire percorsi di integrazione sociale, scolastica, oltreché lavorativa e formativa. Come tale, non si rivolge primariamente a soggetti che hanno perso il lavoro, anche se tra i suoi beneficiari possono esservene. I risultati delle misure di reddito minimo dovrebbero quindi in primo luogo riguardare la riduzione della povertà, attraverso l'efficacia del trasferimento monetario. Inoltre, per la parte di attivazione, ci si dovrebbe attendere effetti positivi quanto al reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari.

7.1. L'efficacia degli schemi di reddito minimo nel ridurre la povertà

La letteratura comparata è concorde nel mostrare l'efficacia degli schemi di assistenza sociale nel ridurre la povertà¹¹. Focalizzandosi sull'impatto degli schemi di assistenza sociale sottoposti alla prova dei mezzi (inclusi i sussidi all'abitazione) e utilizzando dati LIS, Behrendt (2000) mostra che all'inizio degli anni '90 essi riuscivano a ridurre la povertà più estrema (definita al 30% della mediana del reddito disponibile equivalente) del 50% circa in Germania e in Svezia, e dell'80% nel Regno Unito¹². Utilizzando la serie storica dei dati LIS da metà anni '80 al 2000, Kuivalainen (2005) trova come tale efficacia sia aumentata nel tempo. Adottando una soglia di povertà del 50% della mediana del reddito disponibile equivalente, gli schemi soggetti a prova dei mezzi davano luogo nel 2000 ad una riduzione del tasso di povertà del 60% in Finlandia, del 50% nel Regno Unito, del 40% in Svezia, ma soltanto del 10% in Italia. Kuivalainen però calcola anche l'efficacia degli schemi di assistenza sociale nel ridurre la povertà tra quanti li ricevono, trovando che l'efficacia specifica delle prestazioni italiane è piuttosto alta, riducendo il tasso di povertà tra i beneficiari del 60%, a fronte del 79% in Finlandia e del 65% in Svezia e nel Regno Unito. Questa è

¹¹ La letteratura comparata al riguardo risale tipicamente ai primi anni 2000, ed è relativa a dati del decennio precedente. Le analisi citate in questa sezione utilizzano i dati del Luxembourg Income Study (LIS), varie annate. Altri studi che mostrano risultati in larga misura coincidenti sono Sainsbury e Morrisens (2002) e Hölsch e Kraus (2004).

¹² Si noti che per la Germania ci si riferisce alla situazione precedente l'introduzione dell'ALG II.

un'ulteriore prova di quanto affermato nel documento principale: la ridotta efficacia dell'assistenza sociale italiana è in primo luogo un problema di risorse.

Restando all'ambito italiano, è utile prendere in considerazione gli spunti forniti dalla valutazione di impatto condotta sul Reddito di garanzia della Provincia di Trento (si veda Spano, Trivellato e Zanini 2013). L'introduzione del Reddito di garanzia ha indotto cambiamenti nei *pattern* di consumo, aumentando il consumo di generi alimentari solo in una parte di famiglie beneficiarie, specificatamente quelle più marginali tra le straniere, mentre gli effetti più consistenti sono stati riscontrati nell'acquisto di altri beni non durevoli (come il vestiario) o durevoli (elettrodomestici, mobilio, etc.) o per migliorare le proprie condizioni di vita e abitative. Venendo allora alle condizioni di vita delle persone, il Reddito di garanzia sembra avere un impatto positivo nel ridurre significativamente la probabilità di trovarsi in condizione di povertà, misurata mediante un indicatore dello stato di deprivazione. Quanto alla partecipazione al mercato del lavoro, è emerso un impatto differente su italiani e stranieri. È, infatti, sugli immigrati che il Reddito di garanzia è riuscito ad avere effetti di attivazione, sebbene con scarsi risultati in termini di occupazione, laddove per gli italiani, pur non avendo sortito effetti in termini di partecipazione al mercato del lavoro, aver beneficiato del Reddito di garanzia ha aumentato la probabilità di avere un lavoro.

7.2. L'efficacia occupazionale dei programmi di inserimento lavorativo

L'evidenza relativa al Reddito di garanzia trentino sposta l'attenzione sull'aspetto degli schemi di sostegno al reddito maggiormente indagato dalla letteratura comparata e internazionale: quello dell'efficacia occupazionale dei programmi di inserimento lavorativo. In realtà la maggior parte dell'evidenza riguarda i programmi di attivazione connessi ai sussidi di disoccupazione. Due studi però prendono in considerazione l'efficacia di progetti di inserimento specificamente connessi agli schemi di reddito minimo, sebbene essi riguardino due casi qui non passati in rassegna: lo schema di reddito minimo di Madrid e quello belga.

Ayala e Rodríguez (2006) prendono in considerazione i contratti di inserimento dello schema di reddito minimo introdotto a Madrid, che seguono la stessa logica del patto di inserimento previsto dal SIA: i contratti di inserimento impegnano infatti sia i beneficiari sia l'amministrazione locale che li sigla. Circa due terzi delle misure previste nei contratti riguardano azioni messe in campo per garantire le precondizioni dell'integrazione sociale e coinvolgono eminentemente progetti di inserimento sociale; un terzo delle misure riguardano l'inserimento lavorativo. Queste ultime prevedono progetti di assistenza alla ricerca di lavoro, attività di formazione e anche occupazioni sussidiate.

Basandosi su una base di dati longitudinale di fonte amministrativa di durata decennale dal 1990 al 2001, nello studio i beneficiari vengono divisi in tre categorie: chi resta nel programma per oltre 24 mesi di seguito, chi si è registrato una volta sola nel programma e lo lascia prima di 24 mesi e i recidivi, cioè quanti appaiono nel programma più di una volta. Oltre un terzo dei beneficiari esce dal programma senza ritornarvi più e una percentuale simile vi resta per oltre due anni. Un quinto dei beneficiari sono recidivi, cioè escono dal programma per poi rientrarvi in un momento successivo.

Ayala e Rodríguez prendono in considerazione i progetti di inserimento lavorativo, chiedendosi se essi aiutino i beneficiari dello schema di reddito minimo che li seguono a raggiungere l'indipendenza dallo schema stesso. Pertanto, misurano il successo dei progetti di inserimento lavorativo in base al tasso di recidiva, confrontando tale tasso tra i beneficiari che partecipano ai programmi rispetto a quanti non vi partecipano (e possiedono caratteristiche simili). Il risultato è univoco: i progetti di inserimento lavorativo riducono la probabilità di un ritorno futuro tra i beneficiari del reddito minimo. Il tasso di recidiva è infatti considerevolmente inferiore tra i beneficiari che partecipano ai programmi. Inoltre, la partecipazione ai progetti di inserimento lavorativo ha degli effetti positivi anche tra quanti rientrano nel programma, i recidivi. Il periodo di autonomia economica (cioè il periodo di tempo passato al di fuori del programma una volta usciti) è per questi sistematicamente più lungo che per quanti non partecipano. In conclusione, una volta usciti dalla povertà i progetti di inserimento lavorativo riducono la probabilità di ricadervi, e per quanti vi ricadono essi aumentano la durata del periodo di autosufficienza economica al di fuori dello schema di reddito minimo.

L'evidenza empirica riguardante lo schema di reddito minimo in Belgio può essere molto utile per l'Italia, mostrando il ruolo giocato dalla variabilità di implementazione locale della misura sugli effetti occupazionali. Utilizzando una base di dati longitudinale di fonte amministrativa nella quale i beneficiari dello schema sono seguiti per due anni a metà degli anni 2000, Carpentier e Neels (2013) trovano in primo luogo che nella maggior parte dei comuni il tasso di attivazione lavorativa non supera il 10%, e solo raramente è strettamente maggiore del 20%¹³. Il 60% dei beneficiari della misura esce dal programma prima di un anno, mentre il 20% vi resta per oltre due anni. Se la durata mediana del primo episodio di fruizione della prestazione di reddito minimo a livello nazionale è di circa 8 mesi, si verifica una grande variabilità nella durata mediana tra comuni: essa va da due mesi a oltre due anni.

Che cosa spiega tale variabilità può essere di grande interesse per il disegno del SIA. Durante il primo anno di fruizione la probabilità del beneficiario di uscire dal programma è fortemente correlata con il tasso di attivazione lavorativa del comune di residenza (a parità di altre condizioni). Insomma, i beneficiari che vivono in un comune che ha tassi di attivazione lavorativa maggiori sono quelli che, nel primo anno, escono più facilmente dal programma. Questo effetto viene meno dal secondo anno in poi. Riguardo la generosità della prestazione (che in Belgio può essere graduata a livello comunale), nei primi sei mesi, contrariamente a quanto comunemente ci si aspetta, maggiore l'importo della prestazione maggiore la probabilità di uscire dal programma (sempre a parità di altre condizioni). Andando poi a guardare la probabilità di uscire dal programma rispetto a quella di restarci (gli *odds*, o probabilità a favore), la grandezza del comune sembra giocare un ruolo importante: chi vive in un comune grande ha una probabilità a favore 0,7 volte più alta rispetto a chi vive in un comune piccolo. Come già menzionato, un effetto importante viene dal tasso di attivazione lavorativa del comune in cui si vive: i beneficiari che vivono in comuni con un tasso di attivazione elevata (maggiore o uguale al 20% dei beneficiari) o media (tra il 10 e il 20%) hanno una probabilità a favore rispettivamente 3,1 e 1,7 volte più elevata rispetto a quanti vivono in comuni con basso tasso di attivazione (meno del 10%). In conclusione, l'evidenza relativa allo schema di reddito minimo belga mostra l'importanza della scala dell'amministrazione che gestisce lo schema stesso e degli investimenti nell'attivazione dei beneficiari.

Passando a considerare l'evidenza empirica disponibile per quanto riguarda gli schemi di reddito minimo considerati in questo documento, in Finlandia sono stati negli anni passati introdotti i centri integrati Lafos con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione strutturale attraverso il miglioramento dell'occupabilità dei disoccupati di lungo periodo, e in generale dei beneficiari di reddito minimo più problematici. Sebbene i tassi di partecipazione ai servizi di attivazione siano effettivamente aumentati, raggiungendo circa il 35% dei beneficiari, i risultati in termini occupazionali sono relativamente contenuti: circa il 10% dei beneficiari riesce a trovare un lavoro, mentre il 20% stipula un contratto di lavoro sovvenzionato (Karjailainen e Saikku, 2011).

In Francia, nonostante si proponesse l'obiettivo primario di favorire l'inserimento lavorativo, l'introduzione dell'*Rsa* – certamente non favorita dall'aver avuto luogo durante la crisi economica – non ha indotto un maggiore tasso di uscita rispetto al suo predecessore *Revenu minimum d'insertion*, e si mantiene stabile intorno al 30% (Isel, Donné e Mathieu, 2011). Un maggiore tasso di uscita si riscontra invece tra i beneficiari del *Rsa activité* (ovvero i lavoratori poveri), che vedono un tasso di uscita dal programma pari al 57% (ma, appunto, tali beneficiari già detengono un'occupazione, sebbene a basso salario).

In Olanda, dove pur abbiamo mostrato una notevole caduta nel numero dei beneficiari nel periodo tra il 1995 e il 2011, i dati disponibili mostrano tuttavia come solamente un terzo di coloro che smettono di beneficiare del WWB abbia trovato un posto di lavoro, mentre gli altri escono perché cominciano a ricevere la pensione d'anzianità oppure cominciano una relazione con una persona che permette loro di emergere dalla povertà (Blommesteijn e Mallee, 2009). Nel 2005 circa il 50% dei beneficiari del WWB partecipava ad una delle misure di attivazione. Di questi, il 27% ha trovato un lavoro nel corso dei due anni successivi, mentre considerando il totale dei beneficiari del WWB il 21% riusciva a trovare un lavoro nel mercato regolare.

¹³ È però da considerare che in Belgio i sussidi di disoccupazione possono durare indefinitivamente, pertanto i disoccupati di lungo periodo non si rivolgono allo schema di reddito minimo, che svolge quindi una funzione residuale.

Tra gli schemi qui considerati, quello senza dubbio più studiato è l'ALG II tedesco, anche grazie alla politica seguita in Germania di rendere i dati disponibili alla comunità scientifica, ciò che ha stimolato la produzione di studi di valutazione indipendenti.

Il primo aspetto degno di nota è che tra i 6,5 milioni di beneficiari dell'ALG II nel 2011, circa i tre quarti (4,6 milioni) erano considerati attivabili, ma solo il 12% di questi (circa 550mila) sono stati effettivamente attivati (Marchal e Van Mechelen 2013). Inoltre, il principale intervento di politica attiva nel contesto tedesco sono gli *one-euro jobs*, cioè lavori di pubblica utilità remunerati a un saggio di salario simbolico, anche se il loro ruolo sembra essersi ridimensionato nel 2011 rispetto agli anni precedenti (passando da 300mila l'anno tra il 2007 e il 2010 a 188mila nel 2011), a favore invece di misure di formazione di breve periodo (circa 130mila nel 2011) (Petzold 2013, medie annue).

A differenza della creazione diretta di posti di lavoro (abolita dal 2011), che non sembra avere effetti occupazionali rilevanti (Caliendo et al 2008), le forme di impiego sussidiate nel settore privato hanno effetti positivi sostanziali: chi vi partecipa ha una percentuale di reintegro nel mercato del lavoro regolare superiore rispetto a chi non vi partecipa tra il 25 e il 42% (Jaenichen e Stephan 2007). Effetti positivi ha anche lo schema che favorisce l'auto-imprenditorialità (Caliendo et al 2013), mentre gli esiti degli *one-euro jobs* sono controversi: secondo Hohmeyer and Wolff (2011) gli *one-euro jobs* potrebbero essere efficaci per i disoccupati più difficilmente reinscrivibili nel mercato del lavoro poiché aiutano a reinstaurare le condizioni di base affinché sia possibile lavorare, ma potrebbe esservi un spiazzamento di posti di lavoro nel mercato del lavoro regolare.

In generale, comunque, per valutare le possibilità occupazionali dei beneficiari degli schemi di reddito minimo anche nei contesti più avanzati, occorre notare che la percentuale di beneficiari di ALG II che fuoriescono dallo schema ciascun mese, pur in crescita, è di circa il 3,7%, quasi quattro volte inferiore rispetto ai beneficiari dei sussidi di disoccupazione.

7.3. Quali programmi di inserimento lavorativo funzionano meglio?

L'evidenza empirica relativa alla Germania mostra che schemi di impiego (e formazione sul posto di lavoro) sussidiati nel settore privato, al pari degli incentivi all'autoimprenditorialità, sembrano avere effetti occupazionali positivi, a differenza della creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico. Questi risultati sono confermati dalla meta-analisi quantitativa di Kluve (2010), condotta sulla base di oltre 137 studi di valutazione svolti in oltre 19 paesi, che prende in considerazione l'efficacia occupazionale delle politiche attive del mercato del lavoro in Europa (non solo quelle connesse agli schemi di reddito minimo, quindi). I differenti programmi di attivazione vengono divisi in quattro ampie categorie: 1) formazione, che include tutti i programmi che mirano a incrementare il capitale umano, 2) incentivi all'assunzione nel settore privato – ad esempio attraverso sussidi salariali – e all'autoimprenditorialità, 3) programmi di creazione diretta di occupazione nel settore pubblico, 4) servizi e sanzioni, una categoria che comprende tutti i servizi offerti dai centri per l'impiego che mirano ad aumentare l'efficacia della ricerca del lavoro, come i servizi di *counseling* e *monitoring*, assieme alle sanzioni corrispondenti in caso non vengano rispettate le regole di condizionalità. I risultati sono piuttosto netti: l'efficacia occupazionale delle misure di attivazione dipende dal tipo di intervento adottato. I risultati migliori sono forniti dagli incentivi al settore privato e all'autoimprenditorialità e dai servizi all'impiego (e relative sanzioni), che rispetto alla formazione in aula hanno maggiore probabilità di dare luogo a risultati occupazionali positivi e minore di dar luogo a risultati negativi. Al contrario, i programmi di creazione diretta di posti di lavoro hanno minore probabilità di dare luogo a risultati occupazionali positivi e maggiore di dar luogo a risultati negativi rispetto ai programmi di formazione.

Da ultimo, l'analisi degli esiti delle politiche attive del mercato del lavoro in Danimarca condotta da Jespersen e altri (2008) mostra l'importanza di estendere l'orizzonte temporale della valutazione al lungo periodo. Seguendo per oltre dieci anni nei dati i disoccupati beneficiari degli interventi di attivazione, essi trovano infatti che gli effetti di alcuni programmi sul reinserimento occupazionale sono tipicamente negativi nel breve periodo, ma positivi nel lungo periodo. Adottare pertanto un'ottica di breve periodo nella valutazione degli effetti delle politiche di inserimento lavorativo, come comunemente fatto, rischia di sottostimare l'importanza di alcuni tipi di misure. L'evidenza dal caso danese mostra che in un primo

momento i partecipanti ai programmi di inserimento lavorativo (di qualunque genere) smettono di cercare lavoro per concentrarsi appunto sulla partecipazione alle misure. I primi a rientrare sul mercato del lavoro (in media dopo un anno e mezzo) sono i partecipanti a programmi di formazione e occupazione sussidiata nel settore privato, presumibilmente perché vengono assunti dalle imprese che li hanno occupati. Gli esiti dei programmi di formazione e occupazione sussidiata nel settore pubblico restano negativi per un periodo maggiore, e in generale la loro efficacia è modesta. La formazione in aula segue un andamento simile, ma gli esiti nel lungo periodo sono più favorevoli. In conclusione, i programmi di formazione sul posto di lavoro in un'occupazione sussidiata nel settore privato sembrano dare i risultati migliori. Questo vale anche per il reddito dei partecipanti: se in un primo momento il reddito dei partecipanti a programmi di formazione sul posto di lavoro, nel settore pubblico e privato, aumenta per effetto del fatto che svolgono un'occupazione salariata, tale effetto si riduce in seguito, ma resta comunque percettibile e su alti livelli per quanti vengono formati nel settore privato. Un'analisi costi-benefici conferma tali risultati: tenendo in considerazione il valore dei sussidi alle imprese e gli effetti distorsivi della tassazione per finanziare i sussidi di disoccupazione, i sussidi alle imprese stesse e i costi di funzionamento delle politiche attive, gli schemi di formazione nell'impresa danno luogo a un beneficio netto nel lungo periodo elevato e significativo, che rimane tale anche prendendo in considerazione i potenziali effetti di spiazzamento dei lavoratori non sussidiati. I programmi di formazione attraverso occupazione sussidiata nel settore pubblico danno luogo a benefici modesti, che diventano negativi prendendo in considerazione gli effetti di spiazzamento, mentre a cagione dei loro elevati costi di funzionamento i programmi di formazione in aula generano sicuramente un beneficio negativo. La lezione dall'evidenza intorno al caso danese è che anche i programmi che danno luogo a effetti con certezza positivi sembreranno fallimentari se valutati troppo presto.

Tabella 9: Risultati ed efficacia del reddito minimo nell'esperienza internazionale

<p>Che cosa mostra l'evidenza internazionale</p>	<p>Forte riduzione della povertà, in particolare estrema</p> <p>Programmi di inserimento lavorativo riducono i tassi di ricaduta e aumentano il periodo al di fuori dell'assistenza sociale</p> <p>Condizioni di implementazione e attivazione lavorativa locali molto rilevanti</p> <p>Percentuali di attivazione: 12% in Germania, 35% in Finlandia, 50% in Olanda</p> <p>Fuoriuscite dallo schema: meno del 4% al mese in Germania, 30% all'anno in Francia</p> <p>Tassi di reimpiego: 10% in occupazione non sovvenzionata, 20% in occupazione sovvenzionata in Finlandia; 20-25% in Olanda</p> <p>Esperienze mirate per categorie svantaggiate considerate di successo: tassi di reimpiego del 26% in Germania, del 16% in Olanda, del 25% in Danimarca</p> <p>Incentivi all'occupazione sussidiata e formazione nel privato e all'autoimprenditorialità più efficaci di creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico e formazione in aula</p> <p>Necessario valutare gli effetti occupazionali nel lungo periodo</p>
--	---

8. Conclusioni: che cosa aspettarsi dal SIA alla luce dell'evidenza internazionale?

In conclusione, è importante fissare bene un punto, per evitare di assumere nei confronti del SIA un atteggiamento perfezionistico, basato su aspettative irrealizzabili e non fondate sull'evidenza internazionale, né sul buon senso. L'efficacia ultima di un programma di garanzia minima di risorse consiste nella riduzione della povertà, e questo è tanto più vero quanto più è drammatica la condizione di povertà in cui versano i beneficiari. Valutarne il successo o il fallimento esclusivamente, o principalmente in base ai tassi di reinserimento lavorativo dei beneficiari, come è stato da più parti fatto nel caso del Reddito minimo di inserimento italiano, significa commettere un grave errore di politica pubblica. A maggior ragione alla luce del fatto che, come testé mostrato, l'evidenza empirica internazionale circa l'efficacia occupazionale dei programmi di attivazione lavorativa suggerisce di coltivare aspettative moderate.

Data la virtuale impossibilità di promuovere il reinserimento lavorativo per il complesso dei beneficiari, diviene interessante comprendere che cosa venga considerato un successo. Tre esempi sono interessanti a riguardo: nel 2008, in Germania, su iniziativa dei *JobCenter* è stata promossa una sperimentazione rivolta specificatamente ai beneficiari sopra i 50 anni disoccupati di lungo periodo, chiamata *Perspektive 50+*, che ha visto impegnati circa 73 mila beneficiari, di cui il 26% è riuscito a trovare un impiego entro 2 anni. Giudicato un successo, dal 2010 il programma è stato esteso a tutto il paese (Huster et al., 2009). Il programma Social Activation dell'Olanda, rivolto a persone distanti dal mercato del lavoro e concepito come un ponte tra la fruizione dei sussidi e la reintegrazione nel mondo del lavoro, è stato considerato una buona pratica dalla DG Occupazione e Affari Sociali della Commissione europea, e come tale meritevole di essere segnalato sul proprio sito internet, pur vedendo un inserimento lavorativo stabile di circa il 16% dei beneficiari. Infine, nel 2006 in Danimarca venne lanciata una nuova sperimentazione indirizzata specificatamente a individui che avessero beneficiato di sussidi per un anno continuativamente, denominata "Una nuova opportunità per tutti". In essa venivano delineati i seguenti obiettivi specifici per i percettori di reddito minimo: entro due anni, il 25% dei beneficiari doveva aver iniziato un lavoro; nel corso dei due anni, i beneficiari dovevano essere in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni materiali per almeno il 15% del tempo e dovevano, in media, essere "attivi" (o in formazione, tirocinio o impiego sovvenzionato) per almeno il 40% del tempo.

In conclusione, quindi, anche nei contesti più virtuosi come quello tedesco solo il 12% dei beneficiari considerati attivabili viene effettivamente attivato, ogni mese escono dal reddito minimo meno del 4% dei beneficiari e il principale strumento di politica attiva sono gli *one-euro jobs*. In Olanda, nonostante la fortissima spinta verso l'attivazione lavorativa degli ultimi anni, sono attivati la metà dei beneficiari, e solo un terzo di chi esce dal reddito minimo lo fa perché ha trovato lavoro. Programmi mirati nei contesti danese e finlandese pongono le percentuali di attivazione al 40% nel migliore dei casi. Soprattutto, tassi di inserimento lavorativo stabile nell'ordine del 20-25% dei beneficiari sono considerati la norma nei contesti più avanzati, caratterizzati da tassi di disoccupazione ben più contenuti di quello italiano e nei quali i servizi per l'impiego hanno risorse e capacità (in Italia la spesa per le politiche attive è meno di un decimo di quella tedesca, e il personale dei centri per l'impiego ammonta a un ventesimo di quello contrattualizzato in Germania: si veda Rosolen e Tiraboschi, 2013). Questa è l'evidenza empirica internazionale contro la quale dovranno essere confrontati, pesati, valutati i risultati dei programmi di inserimento lavorativo del SIA. Soprattutto, però, il SIA dovrà essere valutato per quello che è: una misura di contrasto alla povertà. Su questo l'evidenza empirica internazionale è concorde: gli schemi di reddito minimo sono grandemente efficaci nel contrastare la povertà, e in particolar modo quella più estrema, e la ridotta efficacia dell'assistenza sociale italiana è in primo luogo un problema di risorse.

Riferimenti bibliografici

Ayala, L. e Rodríguez, M. (2006), *The latin model of welfare : do 'insertion contracts' reduce long-term dependence?*, in *Labour Economics*, 13, 6, pp. 799-822.

Bahle, T., Hubl, V. e Pfeifer, M. (2011) *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Bristol, Policy Press.

Behrendt, C. (2000), *Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study*, in *Journal of European Social Policy*, 10, 1, pp. 23-41.

Blommesteijn, M. e Malee, L. (2009) *The Netherlands. Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, disponibile su www.peer-review-social-inclusion.eu

Caliendo, M., Hujer, R. e Thomsen, S. (2008) *The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation*, in Millimet D.L., Smith J.A., Vytlačil E. (a cura di), *Modeling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics*, Advances in Econometrics, Elsevier, Amsterdam, pp 381-428.

Caliendo, M., Hogenacker, J., Kunn, S. e F. Wiessner (2013) *Start-Up Subsidies in Germany: A New Evaluation Approach*, di prossima pubblicazione.

Comité national d'évaluation du Rsa (2011) *Rapport final, décembre 2011*, disponibile su http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2011_du_comite.pdf

Carpentier, S. e Neels, K. (2013), *What drives the Welfare Agency Duration of Social Assistance Beneficiaries: Population Composition, Municipality Characteristics or Policy Choices? A Multilevel Event History Analysis for Belgium*, Paper for the IZA/OECD/World Bank Conference on Safety Nets and Benefit Dependence: Evidence and Policy Implications (21-22 May 2013, Paris).

Frazer, H. e Marlier, E. (2009) *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. Disponibile su http://www.ceps.lu/publi_viewer.cfm?tmp=1464

Hohmeyer, K. e Wolff, J. (2011) *A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participant?*, in *International Journal of Social Welfare*, 2012: 21, pp. 174–185.

Hölsch, K., Kraus, M. (2004), *Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance*, in *Journal of European Social Policy*, 14, 2, pp. 143-164.

Huster, E.U., Boeckh, J., Bourcade, K. e Schutte, J.D. (2009) *Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany: a study of national policies*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, disponibile su www.peer-review-social-inclusion.eu

ILO (2010) *World Social Security Report*, Ginevra, International Labour Organization.

Immervoll, H. (2010) *Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 100, Parigi, OECD Publishing.

Isel, A., Donné, S. e Mathieu, F. (2011) *Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurstrajectoires*, Études et Résultats n° 782 - novembre 2011, disponibile su www.sante-sports.gouv.fr/etudes-recherches-et-statistiques-drees.html

Jaenichen, U. e Stephan, G. (2007) *The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers*, Norimberga, IAB DiscussionPaper No. 16/2007.

Jespersen, S.T., Munch, J.R. e Skipper, L. (2008), *Costs and benefits of Danish active labour market programmes*, in *Labour Economics* 15, pp. 859–884.

Karjalainen, V. e Saikku, S. (2011) *Governance of Integrated Activation Policy in Finland*, in van Berkel, R., de Graaf, W. E Sirovátka, T. (a cura di) *The Governance Of Active Welfare States In Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Kluge, J. (2010), *The effectiveness of European active labor market programs*, in *Labour Economics*, 17, pp. 904–918.

Kuivalainen, S. (2005), *More for less? Cross-national analyses of the development of the poverty reduction effectiveness and efficiency of means-tested benefits from the mid-1980s to 2000*, Paper for the RC19 Conference “Rethorizing Welfare States: Restructuring States, Restructuring Analyses”, Chicago, 8-10 September 2005.

Layte, R. e Whelan, C.T. (2002), *Moving in and out of Poverty: The Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in the EU*, EPAG Working Paper 2002-30, Colchester, University of Essex.

Madama, I. (2012) *La politica socioassistenziale*, in M. Ferrera (a cura di) *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, pp. 239-294.

Marchal, S. e Van Mechelen, N. (2013) *Activation strategies within European minimum income schemes*, GINI Discussion Paper series, AIAS, Amsterdam.

Petzold, N. (2013) *National report: Germany*, Deliverable D5.1, FP7 project COPE – Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance, disponibile su http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/National_Report_Germany.pdf

Rosolen, G. e Tiraboschi, M. (2013) *Le prime misure per l’attuazione della “garanzia per i giovani”*, in M. Tiraboschi (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Modena, ADAPT University Press, pp. 291-305, disponibile su <http://www.bollettinoadapt.it/site/home/documento22372.html>

Sainsbury, D. e Morissens, A. (2002), *Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits* in *Journal of European Social Policy*, 12, 4, pp. 307-327.

Spano P., Trivellato U. e Zanini N. (2013) *Le esperienze italiane di contrasto alla povertà. Che cosa possiamo imparare?*, disponibile su <http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2013/06/Paper-tecnico-esperienze-italiane versione-finale-rivista lug-013.pdf>