

*“sono il prodotto di una precisa strategia di investimento economico della famiglia di origine, che vede nell’inserimento del figlio nel circuito lavorativo del paese destinatario una preziosa occasione di riscatto economico, questi giovanissimi devono anche essere considerati come dei veri e propri migranti che attivano comportamenti simili e comparabili a quelli dei rispettivi connazionali adulti, almeno nelle fasce di età che si avvicinano alla maggiore età” (Ibid.: 230).*

Quali che siano le motivazioni alla partenza l’impatto con la realtà è spesso diverso.

*“Ho scoperto invece che si deve sudare per ottenere ciò che si vuole “ (R., 17 anni, Bangladesh); “E’ più difficile vivere rispetto a come me l’ero immaginato” (K., 18 anni, Ghana); “La vita è molto dura come in Africa” (L., 18 anni, Ghana).*

Già all’arrivo, anche quelli più motivati e convinti si scontrano con una realtà che non corrisponde ai racconti di amici e parenti, dai quali sono stati indotti a partire. Le condizioni in cui si trovano presto a vivere sono lontane dall’idea di “agiatezza” che li ha accompagnati e sostenuti in un viaggio durato talvolta molti mesi e pagato a caro prezzo.

*“C’erano controlli dappertutto, non potevo uscire di casa perché avevo paura che mi portassero in comunità, dato che ero minorenne. Pensavo ‘perché sono venuto in Italia, non so contare i soldi!’. Poi un giorno la polizia mi ha arrestato e mi ha portato in comunità, ma dopo tre ore sono scappato e sono tornato da mio fratello” (F., 17 anni, Marocco); “All’arrivo mi sentivo solo, e pensavo: il lavoro non c’è, la casa non c’è, i soldi non ci sono... Ero piccolo, non pensavo di non poter mangiare, che il lavoro non c’era” (J. 18 anni, Nigeria).*

Ed emerge dai racconti anche l’ingenuità tipica dei ragazzi di questa età, il loro immaginario di una città occidentale e la durezza del confronto con una realtà che scoprono diversa:

*“Dopo un viaggio così lungo ero emozionato, mi immaginavo grattacieli, persone che mi davano aiuto, bei vestiti. Nel treno, arrivando da Roma, Napoli non mi piaceva, poi alla vista del Centro Direzionale ero felicissimo. Certo, avevo paura, non sapevo cosa sarebbe successo, le prime sere non dormivo.” (R., 17 anni, Bangladesh).*

Il livello di istruzione dei minori che partono, soprattutto se maghrebini, è solitamente medio-basso. Gli algerini sono mediamente più scolarizzati dei minori marocchini, che provengono da zone interne rurali, ma con uno scarso investimento nella istruzione che ritengono poco utile per trovare una occupazione nel paese di origine. In entrambi i casi i lavori che li attendono in Italia sono altamente dequalificati. Pur nell’area della precarietà si nota una sorta di specializzazione lavorativa in base alla provenienza. L’attività principale svolta dai ragazzi marocchini nelle fasi iniziali del loro arrivo a Napoli è il lavaggio dei vetri e la vendita di fazzoletti presso i semafori cittadini, accompagnata in alcuni casi dalla vendita di altri oggettini per la macchina, chi arriva nel periodo estivo viene indirizzato alle vendite sulle spiagge. A differenza dei minori marocchini, gli algerini e i minori dei paesi dell’Africa sub sahariana non lavorano ai semafori ma trovano impieghi saltuari in edilizia e in agricoltura nella provincia di Caserta dove è anche più facile trovare un posto dove alloggiare. A loro volta i minori pachistani vendono soprattutto fiori di carta e oggetti decorativi.

*Il rapporto con i servizi*

Alcuni ragazzi marocchini che svolgono lavori al limite dell'accattonaggio ai semafori dopo essere stati contattati dagli operatori sociali hanno accettato di entrare in comunità e di iniziare un percorso di inclusione sociale. In molti casi sono gli stessi ragazzi marocchini più grandi che informano o indirizzano i nuovi arrivati verso i mediatori culturali della cooperativa o consigliano loro di recarsi in strutture di accoglienze per minori, segno che la catena migratoria funziona anche nell'invio di utenti al progetto. Alcuni intervistati affermano di essere venuti a conoscenza dell'esistenza di progetti di inserimento sociale a Napoli per i minori immigrati senza famiglia già prima della partenza. Ma non è dato di sapere se ciò abbia influito sulla loro scelta di Napoli come meta.

L'ingresso in percorsi di questo tipo segna per i minori l'abbandono della vita di strada e l'inizio di una vita più simile a quella dei loro coetanei, scandita da momenti di studio, formazione e socializzazione con altri ospiti della comunità che li accoglie.

*“Sto svolgendo un tirocinio formativo come idraulico. Lavoro tutti i giorni solo di mattina e in un mese guadagno 360 euro”* (N., 16 anni, Ghana).

In alcuni casi la partecipazione ai progetti di inserimento sociale implica la rinuncia ad un guadagno immediato in vista di un miglioramento delle condizioni di lavoro e di salario futuro. In ogni caso tale rinuncia è segno di un investimento emotivo notevole che si accompagna all'ansia e all'incertezza rispetto alle prospettive concrete di rimanere in Italia e di ottenere il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. In sintesi l'obiettivo di questi minori è:

*“Iniziare a lavorare. Fare il saldatore. Ottenere i documenti”* (F., 17 anni, Marocco).

**3.2.4 Osservazioni conclusive: l'impatto della legge 94/2009 nelle tre città**

Lo studio di *Save the Children* stima nell'ordine dell'80% la quota di Msna presenti sul territorio e in carico ai servizi che non sarebbero in grado di convertire il proprio permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

Tra gli effetti indiretti della normativa, l'abbassamento dell'età all'arrivo dei minori non accompagnati: dato preoccupante in quanto minori più piccoli sono maggiormente esposti al rischio di sfruttamento. Inoltre, considerato che Roma è una città che offre ai minori avviati ad un percorso di integrazione ampi margini di inserimento lavorativo (più del 70% dei minori ha completato il percorso con successo), il rischio di entrare in una condizione di clandestinità rischia di pregiudicare il percorso fatto se non addirittura di vanificarlo. Inoltre, la normativa potrebbe favorire il diffondersi di forme illegali di lavoro minorile con una pericolosa deriva verso forme di sfruttamento.

La dimensione del fenomeno a Napoli è molto meno estesa, ma non meno grave: poco meno di 100 i minori presi in carico nel 2009, nulla la presenza nell'ultimo semestre. *Save the Children* stima nell'ordine del 75% la quota di Msna che non potrebbero convertire il proprio permesso di soggiorno. Il dato più grave è dato dal crescente senso di sfiducia e paura da parte dei Msna: elemento destabilizzante per gli operatori e per i minori stessi impegnati in percorsi di inserimento. Anche a Napoli, come a Roma, si abbassa l'età di arrivo dei minori non accompagnati e aumentano i minori richiedenti asilo.

Lo stesso Rapporto riferisce che a Torino nel corso del 2009 sono stati presi in carico dai servizi 89 Msna. La situazione di questa città si differenzia dalle precedenti per i buoni rapporti che intercorrono tra i servizi e la Questura: tutti i minori accompagnati in Questura non avuto nessuna conseguenza sulla conversione del permesso di soggiorno. Il continuo dialogo tra tutti gli operatori ha favorito questo esito. Tuttavia, per 40 minori ultrasedicenni e accolti dopo l'8 agosto 2009 potrebbero presentarsi dei problemi. A Torino, a differenza di Napoli e Roma, non si registra un abbassamento dell'età dei minori accolti, ma piuttosto un significativo calo delle presenze. Tale trend non sembrerebbe direttamente riconducibile agli effetti della legge 94, ma rientra in un andamento che caratterizza il territorio torinese già da qualche anno, nonostante Torino rappresenti una città di destinazione e non di transito nei percorsi migratori dei minori non accompagnati, grazie anche alle buone opportunità di inserimento lavorativo.

Resta il fatto che la legge 94 pone seri problemi in relazione alla valorizzazione degli sforzi fatti nel seguire un percorso di integrazione che potrebbe risultare vanificato dal mero raggiungimento della maggiore età: paradossalmente proprio da quel *turning point* che dovrebbe porre il giovane maggiorenne nella condizione di esercitare appieno i propri diritti di cittadinanza.

**Riferimenti bibliografici**

AA.VV (2009), *Minori Erranti; l'accoglienza e i percorsi di protezione* (a cura di Candia, G., Carchedi, F., Giannotta, F., Tarzia, G.), Terres des hommes Italia e Parsec, EDIESSE, Roma.

Alessi, L. (2009), *L'Unicef: i bambini immigrati in Italia stanno peggio*, in: [www.carta.org/campagne/migranti/18175](http://www.carta.org/campagne/migranti/18175)

Alvaro, F. (2009), *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio*, Report 2009, Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della regione Lazio e Consiglio regionale del Lazio.

Anci (2004) *Minori stranieri non accompagnati. Un'indagine territoriale*, Roma

Anci (2006) *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto 2005/2006*, Roma.

Anci (2009), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto Anci*, Roma

Calvanese, F. e Pugliese, E.(a cura di) (1991) *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, Milano, F.Angeli.

Giovanetti, M., Orlandi, C. (2006), *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto ANCI 2005-2006*, Edizioni Anci Servizi.

Giovanetti, M. (2008), *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto ANCI 2007*, Anci.

Giovanetti, M., (2009), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2009*, Anci.

Morlicchio, E. (2000) "Gli immigrati della povertà al lavoro", in E. Pugliese (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.

Picardi A. (2010), "Perché il reato di ingresso clandestino non si applica al minore di età", in *"Gli Stranieri. Rassegna di studi e giurisprudenza"* n. 1, anno XVII .

Pugliese E. (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.

Save the Children Italia (2010), *L'impatto della legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*.

Save the Children Italia (2010), *I minori stranieri in Italia. Identificazione accoglienza e prospettive per il futuro*.

Vitiello M. (2006), "L'accesso al sistema di welfare italiano e l'uso dei servizi sociali da parte di cittadini immigrati" in E.Pugliese (a cura di) , *Nord e Sud. Rapporto Irpps-Cnr sullo stato sociale in Italia 2005-2006*, Donzelli Bari

Zanatta, A.L. (2009), "Bambini e adolescenti. Tra povertà ed esclusione", in:

*Rassegna bibliografica Infanzia e adolescenza*, Istituto degli Innocenti, n. 3, pp. 3-23.

PAGINA BIANCA

## **Parte IV**

### **Le politiche di contrasto italiane nel contesto europeo**

#### **4.1 Il reddito minimo: innovazioni in ambito europeo e persistenti negligenze in Italia**

La crisi economica mette ancor più in rilievo la necessità di uno schema di reddito minimo in grado di fungere da rete di ultima istanza per chi si ritrova in condizioni di povertà e, al contempo, di sostenere/promuovere l'occupazione e la più complessiva inclusione sociale. Obiettivo di questo paragrafo è, da un lato, quello di presentare alcune recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa, così aggiornando l'analisi comparata degli schemi di reddito minimo esistenti nell'Unione Europea effettuata nel Rapporto della CIES del 2007<sup>78</sup>. Dall'altro, è quello di offrire una riflessione sui principali nodi da affrontare ai fini della realizzazione di uno schema di reddito minimo nel nostro paese. Come noto, l'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea, insieme a Grecia e Ungheria, a mancare di un siffatto strumento. A sostegno della desiderabilità di uno schema nazionale, il paragrafo presenta, altresì, un'analisi della disuguaglianza nella spesa socio-assistenziale fra i comuni italiani, la quale dimostrerebbe la presenza, per il nostro paese, di quello che è stato definito il paradosso di Robin Hood (Lindert, 2007). In sintesi, si spende di più nelle comunità più ricche che non in quelle più povere, dove maggiore è il bisogno<sup>79</sup>.

##### **4.1.1 Recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa**

###### **4.1.1.1 L'introduzione del *Revenue de Solidarité Active* in Francia**

###### ***La proposta originale***

La proposta di *Revenue de Solidarité Active* (d'ora in avanti, RSA) è stata originariamente formulata, nell'aprile 2005, nel rapporto *Au possible, nous sommes tenus*, ad opera della *Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté*, istituita dal Governo Raffarin e presieduta da M. Hirsch. Il RSA, un trasferimento assistenziale, basato su una prova dei mezzi e finanziato dalla fiscalità generale, avrebbe dovuto a) unificare una pluralità di trasferimenti assistenziali pre-esistenti; b) rendere il più possibile remunerativo il passaggio al lavoro, disincentivando le trappole di disoccupazione e di povertà o, comunque, il lavoro nero e c) promuovere la cosiddetta *target efficiency*, concentrando le risorse sul contrasto alla povertà<sup>80</sup>.

Più in particolare, rispetto all'unificazione, il RSA avrebbe dovuto sostituire il pre-esistente *Revenu Minimum d'Insertion*, reddito minimo di inserimento (RMI), l'*Allocation de solidarité spécifique*, allocazione di solidarietà specifica rivolta ai disoccupati cui è scaduta l'indennità di disoccupazione contributiva (ASS), l'*Allocation de parents isolé*, allocazione per i genitori soli (API) e la *Prime pour l'emploi*, credito di imposta con rimborso per gli incapienti, rivolto a chi è povero, pur lavorando (PPE). Sarebbero, invece, rimaste in vigore (dunque, cumulabili al RSA) le allocazioni familiari a stampo universale e altri limitati trasferimenti selettivi quali quelli per l'abitazione. Come per tutte le unificazioni, l'attesa era quella di favorire la semplificazione amministrativa e la coerenza nel disegno complessivo dei trasferimenti, con la conseguenza, fra le altre, di facilitare la verifica degli effetti distributivi e di

<sup>78</sup> Con l'eccezione dei cambiamenti qui riportati, quell'analisi rimane sostanzialmente valida.

<sup>79</sup> Il paragrafo 1 è a cura di E. Granaglia; il paragrafo 2 è a cura di S. Sacchi, mentre il paragrafo 3 è a cura di V. Carrieri e E. Elia.

<sup>80</sup> Antecedente nella prospettiva dell'*allocation compensatrice de revenu* (ACR), ideata alla fine degli anni 90, da Godino, consigliere di Rocard. Per una descrizione di tale idea, nonché dello sviluppo del RSA, cfr. Mongin, 2008.



efficienza.

Rispetto all'incentivazione del lavoro, il RSA avrebbe contemplato un tasso fisso decrescente dei benefici all'aumentare del reddito, con l'obiettivo di rendere più remunerativo il lavoro a partire dalla prima ora lavorata, sulla falsariga delle indicazioni dell'imposta negativa, la quale associa la garanzia di reddito in caso di risorse nulle con un andamento decrescente del trasferimento in presenza di redditi guadagnati positivi. Più precisamente

$$\text{RSA} = M - t \text{ RG}$$

dove M è il minimo sociale, RG è il reddito guadagnato e t è la porzione di reddito guadagnato da sottrarre al trasferimento. In assenza, di RG, M rappresenta il reddito disponibile per chi non lavora. Per chi lavora, il reddito disponibile è pari a  $\text{RG} + \text{RSA}$  ossia  $M + (1-t) \text{ RG}$ .

Nel rapporto, M era fissato al livello del RMI, ma avrebbe potuto assumere qualsiasi valore la collettività desiderasse, mentre t avrebbe dovuto assumere un valore non superiore al 50%. Il RSA si presenta, dunque, come un minimo sociale per chi non lavora e come un'integrazione al reddito per i lavoratori poveri. Tale integrazione associata al reddito è denominata *RSA-chapeau*.

Anche il sistema del RMI si era nel tempo modificato per accentuare lo spazio degli incentivi al lavoro: anche in quello schema, infatti, chi trovasse un impiego poteva trattenere una parte del trasferimento. Si trattava, però, di una percentuale limitata: per molti lavoratori, t restava addirittura superiore all'unità, il reddito da lavoro non solo venendo a discapito in misura simmetrica del RMI, ma comportando la perdita di altri benefici associati al RMI. Inoltre, la possibilità dell'integrazione fra RMI e reddito da lavoro valeva solo per un anno. Il RSA, invece, diminuisce t e rende permanente l'integrazione. Accomuna, invece, i due sistemi il mantenimento di programmi di qualificazione professionale e di complessivo sostegno all'inserimento lavorativo.

Rispetto alla *target efficiency*, il vantaggio del RSA sarebbe stato essenzialmente nei confronti della PPE (che avrebbe sostituito). Come si vedrà nel dettaglio più avanti, della PPE può, infatti beneficiare solo chi guadagna non solo un reddito, ma un reddito al di sopra di una determinata soglia, fissata a circa 0,3 del salario minimo. Il che esclude i poveri che non lavorano e molti di coloro che hanno lavori parziali. Inoltre, il PPE ha un tasso, dapprima crescente (poi decrescente): il che significa che, per un dato intervallo di reddito guadagnato, più si guadagna, più si riceve. Nei confronti di chi lavora, il RSA prevede, invece un andamento prima crescente, fino al raggiungimento di determinati valori di remunerazione e, solo dopo, decrescente.

In sintesi, come affermato nel rapporto della citata commissione, l'idea sarebbe quella *"de passer d'un système dans lequel on peut soit relever des prestations d'assistance, soit entrer dans le monde du travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale"* (p. 8)<sup>81</sup>.

#### *La versione attuata*

Dopo una sperimentazione di due anni, il 1 giugno 2009, il RSA diventa legge. La versione attuata sostituisce il RMI, l'API e alcuni altri trasferimenti volti ad incentivare il ritorno al lavoro, lasciando, però, in essere la PPE e l'ASS. Il costo aggiuntivo generato dalla mancata cancellazione di questi due schemi è finanziato dall'introduzione

<sup>81</sup> La citazione è in Mongin, *ibidem*.

di una nuova imposta sui redditi da capitale con aliquota dell'1,1%.

La soglia per accedere al RSA è calcolata con riferimento ai redditi familiari: se si è singoli, si può accedere al trasferimento fino ad un valore massimo di reddito da lavoro pari a 1210 euro netti al mese (attorno al valore dello SMIC), mentre se si è una coppia con due figli il valore sale a 2210 (valori 2010).

I valori massimi del trasferimento (che si percepiscono in assenza di redditi) sono quelli indicati nella tabella 4.1 e il tasso di decrescenza, all'aumentare del reddito, è pari a 38%. Il che significa che per ogni 100 euro di reddito di lavoro guadagnato, la riduzione del trasferimento è di 38 euro (anziché 100 come nel caso del RMI), fino ad esaurimento (quando il valore della quota di reddito sottratta diventa esattamente uguale a M). Ad esempio, se si guadagna un reddito di 1200 euro al mese, il RSA è pari a 40 euro, mentre si azzerà per un reddito di 1210 euro.

**Tab. 4.1 - Ammontare del RSA (anno 2010)**

Tipo di nucleo	Numero di figli (sotto i 25 anni) e di altre persone a carico				
	Senza figli	1 figlio	2 figli	3 figli	Altri soggetti a carico
Persona sola	460 €	690 €	828 €	1012 €	
Coppia	690 €	828 €	966 €	1150 €	184 €

Fonte: <http://rsa-revenu-de-solidarite-active.com>

Qualora si fruisca di sostegno pubblico al costo dell'abitazione, il trasferimento va decurtato sulla base delle detrazioni indicate nella Tabella 4.2. Maggiorazioni sono, invece, previste per le famiglie monoparentali, se la donna è incinta (il trasferimento sale a 590 €) e se i figli hanno meno di tre anni (in questo caso, il trasferimento è incrementato, per ognuno di tali figli, del 48% rispetto al trasferimento cui si avrebbe diritto).

**Tab. 4.2 - Detrazioni in presenza di aiuto pubblico al costo dell'abitazione**

Numero di persone nel nucleo	Valore della deduzione
Una persona	55,21 €
Due persone	110,42 €
Tre persone e più	136,65 €

Fonte: <http://rsa-revenu-de-solidarite-active.com>

Altri vincoli all'accesso, oltre a quelli reddituali, concernono a) l'età: occorre avere 25 anni (a meno che non si abbiano figli a carico) e non essere in età da potere godere la pensione (in tal caso, si fruisce, infatti, del *minimum vieillesse*; b) le condizioni fisiche: il RSA non è indirizzato ai disabili, ai quali è indirizzata l'*allocation adultes handicapé* e c) la residenza stabile in Francia: occorre vivere nel paese almeno 9 mesi all'anno e avere permesso di soggiorno da almeno 5 anni. Occorre, altresì, non essere studenti o essere in un programma di *stage*. In presenza di coppia, beneficiario del RSA è chi fa domanda.

Chi accede al RSA, esattamente come chi accedeva al RMI, può, altresì, godere di una *corbeille de droits*, inclusivo dell'esenzione da eventuali imposte sull'abitazione e

della fruizione della *couverture maladie universelle*. Sono possibili riduzioni nelle tariffe dei trasporti, dell'acqua e del telefono.

Il RSA è versato direttamente sui conti dei beneficiari, anche nella componente *RSA-chapeau*.

#### *Il collegamento con la PPE e l'ASS*

Oltre al RSA, i lavoratori poveri possono accedere anche alla PPE, introdotto nel 2001 dal governo Jospin. Come sopra accennato, la PPE è un credito d'imposta rimborsabile agli incapienti, dunque, uno schema integrato spesa-imposta, di cui può beneficiare chi lavora e, ciò nonostante, abbia disponibilità finanziarie al di sotto di determinate soglie.

Diversamente da quanto avviene per il RSA, le soglie sono duplici, facendo riferimento sia al reddito da lavoro del lavoratore (inclusivo delle remunerazioni da eventuali straordinari) sia al reddito familiare complessivo. Per chi è singolo, senza figli a carico, il reddito da lavoro non può essere inferiore a 3.743 € e superiore a 17.451 €, mentre il reddito familiare complessivo non può eccedere 16.251 €. Per chi è sposato o legato da PACS, sempre nell'ipotesi di assenza di figli, qualora entrambi i coniugi/partner lavorino, continuano ad applicarsi, a ciascuno di essi, le medesime soglie di reddito da lavoro valide per i singoli, mentre la soglia di reddito familiare sale a 32.498 €. Se il nucleo è monoreddito, la soglia massima per il reddito da lavoro sale a 26.572 € (mentre resta la stessa sia la soglia inferiore relativa a tale reddito sia la soglia del reddito familiare complessivo). In presenza di figli, le soglie di reddito familiare sono innalzate sulla base delle cosiddette *demi-part supplémentaire*, ossia, di integrazioni di 4.490 € per figlio (l'integrazione è limitata ai primi due figli, è suddivisa per coniuge in caso di genitori separati/divorziati e vale per figli fino a 21 anni). Diversamente da quanto avviene per il RSA, si può, altresì, accedere alla PPE a partire dai diciotto anni.

Della PPE, dunque, potrebbero godere i diversi componenti di una famiglia, in tanto in quanto siano rispettate le soglie. In questo senso, si potrebbe affermare che, nonostante la soglia di reddito familiare, la PPE sia un trasferimento a stampo individuale. Nel caso del RSA, invece, il trasferimento è limitato ad un unico soggetto, ancorché a rappresentanza della famiglia.

Non esistono discriminazioni sulla base di tipologia di *status* lavorativo: possono accedere lavoratori dipendenti e indipendenti, a tempo pieno e a tempo parziale. Per i soggetti a tempo parziale o che lavorano a tempo pieno solo una parte dell'anno, il reddito è riconvertito in sulla base del cosiddetto *équivalent temps plein* per l'intero anno, con l'obiettivo di tenere conto di quello che sarebbe stato il reddito se si fosse lavorato tutto il periodo.

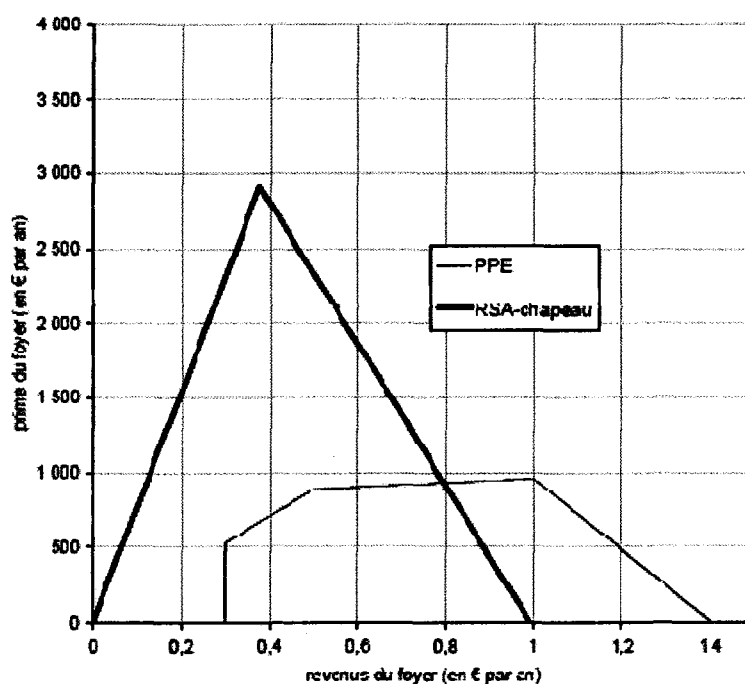
L'ammontare varia a seconda del reddito detenuto. Come accennato nelle considerazioni relative al RSA, il tasso è dapprima crescente e dopo decrescente secondo i valori riportati nella tabella 4.3.

Il valore massimo della PPE si realizza al raggiungimento del limite di reddito del primo scaglione (12.475 €) ed è pari a 1.043 € all'anno per un lavoratore appartenente a famiglia mono-reddito e a 960, sempre all'anno, per i lavoratori nelle altre condizioni familiari sopra riportate. L'idea di fondo è che il beneficio aumenti per valori di reddito da lavoro compresi fra 0,3 e 1 dello SMIC per poi decrescere fino a cessare per valori che si aggirano attorno a 1,4, sempre dello SMIC. A partire dall'introduzione del RSA, la PPE è decurtata dell'eventuale parte incentivante del RSA, il *RSA-chapeau*, ossia, della parte di RSA che si permette a chi lavora di trattenere, una volta sorpassato il valore del minimo sociale.

**Tab. 4.3 - PPE (valori 2010)**

Caratteristiche della famiglia	Reddito guadagnato all'anno	Ammontare della PPE per ciascun soggetto
Singolo	$3.743 \leq R \leq 12.475$	$R \times 7,7 \%$
Persona in nucleo bi-reddito	$12.475 < R \leq 17.451$	$(17.451 - R) \times 19,3 \%$
Persona in nucleo mono-reddito	$3.743 \leq R \leq 12.475$	$(R \times 7,7 \%) + 83 \text{ €}$
	$12.475 < R \leq 17.451$	$(17.451 - R) \times 19,3 \% + 83 \text{ €}$
	$17.451 < R \leq 24.950$	83 €
	$24.950 < R \leq 26.572$	$(26.572 - R) \times 5,1 \%$

Fonte : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr>

**Fig. 4.1**

Fonte: Mikol, Remy, *cit.*.

Le soglie d'accesso hanno subito costanti e sensibili rialzi fino al 2008, portando ad un forte incremento sia nel numero dei beneficiari della PPE, pari a quasi 9 milioni, sia nell'ammontare della PPE, raddoppiata, dal 2001, per i lavoratori a tempo pieno con remunerazione al livello SMIC e quadruplicata per i lavoratori a tempo parziale, sempre con remunerazioni al livello SMIC (Mikol, Remy, 2010). Tale processo si è arrestato

con l'introduzione del RSA, a causa anche dei vincoli di bilancio posti anche dalla mancata integrazione della PPE nel RSA.

Nel 2006, fu introdotta la possibilità di trasferimento mensile. Anche tale possibilità è ora vietata e il trasferimento può solo avvenire su base annuale. La condizione dell'annualità, insieme al fatto che i redditi considerati sono quelli del periodo d'imposta precedente, rende la PPE non esigibile per un anno a lavoratori disoccupati nell'anno precedente<sup>82</sup>.

Per chi non lavora, in alternativa al RSA, è ancora in vigore l'APP. Tale trasferimento è pari a 15,14 € al giorno, qualora i soggetti, se singoli, non abbiano più di 605,60 € al mese, oppure, se in coppia, 1.211,20 €. Maggiorazioni a 21,74 € al giorno sono previste per chi ha più di 55 anni. L'APP continua ad essere erogata anche, seppure in misura ridotta, in presenza di redditi fino alla soglia di 1.059,80 € e 1.665,40 €, rispettivamente per chi vive solo o in coppia. In questi casi, il trasferimento è ridotto alla differenza fra la soglia e il reddito disponibile. Come per il RSA, è richiesta la disponibilità a lavorare, pena la cessazione del beneficio.

Per tutti, sono poi disponibili altri trasferimenti minori, quali la *Prime de Noel*.

#### *Alcune domande aperte*

Le principali questioni in discussione concernono la persistenza, per entrambi il RSA e la PPE, di disincentivi al raggiungimento delle soglie, in particolare, per il secondo coniuge/partner, data la presenza, in sede sia di RSA sia di PPE, al reddito familiare. Concernono, altresì, i rischi di una traslazione dei benefici sui datori di lavoro, i quali, grazie all'integrazione dei salari da parte della fiscalità, troverebbero con maggiore facilità lavoratori disposti a contratti, meno tutelati, del lavoro a tempo parziale. Come scrive Piketty (2008), con riferimento al RSA, il rischio è quello di sostituire alle "trappole della povertà" le "trappole del *part time*". Ancora, la coesistenza di due schemi come il RSA e la PPE, gestiti da amministrazioni diverse, pone difficoltà nei passaggi da uno schema all'altro, problema non indifferente alla luce della crescente flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. Infine, la PPE pone, comunque, tutti i problemi delle misure integrate spesa-imposta gestite al termine dell'anno solare: per un anno non si ricevono integrazioni e queste ultime sono comunque calcolate sulla base dei redditi dell'anno precedente, che potrebbero essere assai diversi da quelli dell'anno in corso<sup>83</sup>.

#### *4.1.1.2 L'introduzione dell'Employment and Support Allowance e la revisione dei programmi di Jobseekers Allowance in Gran Bretagna*

L'*Employment and Support Allowance* (d'ora in avanti, ESA) è una nuovo sostegno ai soggetti disabili, introdotto nell'ottobre 2008, in sostituzione del precedente *Incapacity Benefit*, indennità di disabilità (IB) e anticipato dal Libro verde, sempre del 2008, *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*<sup>84</sup>. Come l'IB, l'ESA è un trasferimento a stampo contributivo per chi soddisfa i requisiti contributivi e a stampo assistenziale, basato su una prova dei mezzi, per chi ha terminato il periodo di copertura contributiva o non ha maturato contributi sufficienti. Le risorse considerate nella prova dei mezzi sono il reddito e il patrimonio. Le soglie di reddito dipendono da valutazioni di adeguatezza da parte dell'amministrazione pubblica, mentre i risparmi

<sup>82</sup> In precedenza, era contemplata la possibilità, oggi abrogata, di richiedere un acconto.

<sup>83</sup> Per una sintesi delle diverse difficoltà connesse ai sistemi integrati spesa-imposta, cfr. Granaglia, 2008.

<sup>84</sup> Cfr. Department for Work and Pensions, 2008.

non possono superare 16,000 £. Vi è, anche, un vincolo di lavoro per il coniuge/partner: questi non deve lavorare in media più di 24 ore alla settimana L'ESA concerne i soggetti in età pre-pensione, essendo poi sostituito dai diversi regimi pensionistici.

La differenza principale rispetto all'IB consiste nell'introduzione di un nuovo *Work Capability Assessment* teso a verificare le possibilità di lavorare anziché i vincoli al lavoro dovuti alla disabilità. I soggetti ritenuti abili al lavoro, seppure parzialmente e con adeguati sostegni, sono indirizzati al regime, di cui sotto, di *Jobseekers Allowance*, indennità di disoccupazione/ trasferimento per chi è in cerca di lavoro (d'ora in avanti, JSA)

Più precisamente, tutti coloro che fanno domanda ricevono un trasferimento di base, uguale per tutti, per le prime 13 settimane<sup>85</sup>, periodo entro il quale deve essere concluso il *Work Capability Assessment*. Successivamente, chi è ritenuto in grado di lavoro è indirizzato al programma generale di sostegno al reddito: diventa, cioè, beneficiario di JSA. Chi è ritenuto in grado di lavorare in misura parziale è inserito nel *Work Related Activity Group* e deve seguire un processo personalizzato di interviste e di preparazione al lavoro finalizzato all'attivazione. La non piena adesione può essere sanzionata con la riduzione dei benefici. Diversamente, si è inseriti nel *Support Group*: in questo caso, il perseguimento di una qualche attività lavorativa è oggetto di scelta volontaria così come la richiesta di fruire dei percorsi di attivazione.

L'inserimento in ciascuno dei due gruppi comporta un incremento del trasferimento rispetto al livello base. Più precisamente, per le prime 13 settimane, il trasferimento ammonta fino a 51.85 £ per una persona singola sotto i 25 anni e fino a 65.45 per singoli sopra i 25 anni. Tutti i valori si riferiscono alla settimana. Passato questo periodo, se si va nel *Work Related Activity Group* si può ottenere fino a 91.40 £, mentre nel *Support Group* fino a 96.85 £. Questi valori sono gli stessi sia per la componente assistenziale sia per quella contributiva. Chi fruisce della componente assistenziale, può accedere a integrazioni, seppure molto modeste (meno di 10 £) per il coniuge/partner nonché di alcune integrazioni: in condizioni di disabilità considerata particolarmente severa, il disabile può accedere anche al *disability premium*, attorno a 50 £, mentre chi si prende cura a tempo sostanzialmente pieno, ad un *carer premium*, pari a poco meno di 30 £. Inoltre, i trasferimenti assistenziali non sono tassati. Tutti questi trasferimenti sono, ovviamente, compatibili con i trasferimenti a stampo universale a favore della disabilità, quali la *Disability living Allowance* (che va da poco meno di 19 £ a poco meno di 71 £), la *Carer's Allowance* (attorno a 50 £) nonché con il complesso degli altri trasferimenti universali e selettivi, qualora, in quest'ultimo caso, si soddisfino le soglie previste dai diversi programmi<sup>86</sup>.

#### *La revisione dei programmi di Jobseekers Allowance*

Il funzionamento generale del JSA resta quello descritto nel Rapporto della CIES del 2007, cui si rimanda. I cambiamenti concernono, da un lato, la platea dei beneficiari, e dall'altro, il processo di attivazione associato alla fruizione della JSA. Rispetto alla platea, dopo averlo anticipato nel Rapporto *In work better off: next steps to full employment*<sup>87</sup>, il governo ha ridotto il periodo di tempo di cui i genitori soli possono fruire dell'*Income support* (sostegno al reddito, senza vincolo di lavoro). A partire da 2010, ciò è possibile solo fino a 7 anni di età del bambino. Dunque, vengono a

<sup>85</sup> Tranne rare eccezioni, il trasferimento viene erogato a partire dal quarto giorno da quello in cui si fa la richiesta.

<sup>86</sup> È evidente che ciò vale con l'eccezione dei programmi sostitutivi dell'ESA, quali l'*Income Support* e il JSA o le pensioni.

<sup>87</sup> Cfr. Department for Work and Pensions, 2007.

beneficiare del JSA (così dovendosi rendere disponibili a lavorare) tutti i genitori soli con figli di età fra i 7 e i 12 anni, prima titolari di *Income Support*. Rientrano nel regime di JSA anche tutti coloro cui è rifiutata l'ESA nonché soggetti in età compresa fra 60 e 64 ritenuti abili a lavorare. L'obiettivo generale è un tasso di occupazione dell'80%.

Rispetto al processo di attivazione, è stato introdotto, nell'aprile 2009, il *Flexible New Deal*, il New Deal flessibile (d'ora in avanti, FND). Due sono i cambiamenti maggiori rispetto al passato. Da un lato, viene realizzato un circuito privato di centri per l'attivazione remunerati sulla base dei risultati acquisiti, in termini di numero di soggetti occupati e, dunque, fuoriusciti dal programma. A tale circuito devono rivolgersi i fruitori del JSA, ancora disoccupati dopo dodici mesi di fruizione della JSA, nonostante il sostegno offerto dai centri per l'impiego pubblici. I soggetti privati sono costituiti da un numero relativamente piccolo di grandi intermediatori che si frappongono fra lo stato, da cui acquisiscono il contratto tramite gara competitiva, e una miriade di organizzazioni specialistiche, da essi incaricate della gestione specifica dei diversi percorsi di inserimento lavorativo. Dall'altro lato, è introdotto l'obbligo per i fruitori della JSA entrati in questa seconda fase del programma, di effettuare un minimo di 4 settimane di lavoro continuativo a tempo pieno retribuito. Sottrarsi a tale obbligo nonché ai più complessivi requisiti di partecipazione al processo di attivazione al lavoro può implicare la perdita di benefici (tali requisiti includono partecipazione a programmi di formazione, interviste finalizzate al disegno di percorsi personalizzati di sostegno e di promozione dell'occupazione nonché incontri settimanali volti a monitorare l'impegno, da parte dei beneficiari, nella ricerca di un'occupazione).

Alla base di queste innovazioni, vi sono diversi documenti preparatori, ad opera del governo, inclusi i già citati *In work, better off: Next steps to full employment* e *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*, dove è formulata anche la proposta di sperimentare un nuovo programma '*work for your benefit*', indirizzato a tutti coloro che abbiano beneficiato per due anni del JSA.

Sempre dall'Aprile 2009, sono stati, poi, introdotti due nuovi programmi specificamente volti ad contrastare alcuni degli effetti della crisi. Si tratta del *Support for the Newly Unemployed*, sostegno per i nuovi disoccupati (SNU) e del *Six Month Offer*, offerta dopo 6 mesi di disoccupazione (6MO). Lo SNU, che prevede l'erogazione di servizi di sostegno alla ricerca di lavoro dal primo giorno in cui si riceve il JSA, è indirizzato a disoccupati a seguito della crisi, prima stabilmente inseriti nel mercato del lavoro per quali si ritiene sufficiente un limitato, ma immediato, sostegno nella ricerca di lavoro. Il 6MO prevede un potenziamento, da parte degli uffici pubblici del lavoro, delle misure di sostegno all'attivazione allo scadere del primo semestre di disoccupazione. In associazione con il 6MO, sono stati, altresì, introdotti alcuni nuovi programmi volontari costituiti da un *recruitment subsidy*, sussidio ai datori di lavoro che offrono un contratto di lavoro a fruitori di JSA, in stato di disoccupazione da almeno sei mesi. Il sussidio è strutturato sulla base o di un *voucher* di 1000 £ che i disoccupati possono fare valere presso i datori di lavoro o di trasferimenti diretti ai datori di lavoro da parte degli uffici pubblici per l'impiego. Un credito di 50 £ a settimana (fino a 16 settimane) è offerto a chi inizia un'attività di lavoro autonomo<sup>88</sup>.

#### 4.1.1.3 Cenni a nuove proposte in corso di dibattito nell'Unione Europea

Il riferimento, al riguardo, è alla discussione oggi (giugno 2010) in corso nell'Employment and Social Affairs Committee del Parlamento Europeo sul contrasto alla povertà. La base è il Rapporto, presentato dalla rappresentante del Portogallo, Ilda

<sup>88</sup> Per una descrizione di questi programmi, cfr. Knight, 2010.

Figueiredo. L'innovazione principale, in contro-tendenza con le innovazioni appena descritte e anche con l'approccio dominante in Europa nel passato ventennio, è quella di fare leva sul contrasto alla povertà come diritto umano fondamentale, indipendentemente dallo *status* occupazionale.

Il che non significa, certamente, negare il ruolo dell'occupazione come strumento di contrasto alla povertà. Tale via, però, sarebbe largamente insufficiente, come dimostrato dai 20 milioni di lavoratori poveri. In ogni caso, focalizzare l'attenzione sull'attivazione significa, di fatto, assecondare la violazione di un diritto umano fondamentale per tutti coloro che non riescono a/non possono trovare un'occupazione decente.

#### ***4.1.2 I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia e alcune proposte per superarli***

La proposta di introdurre, in Italia, uno schema generalizzato di reddito minimo, tipicamente affiancato da una componente di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari, si scontra molto spesso con l'obiezione secondo la quale a ciò osterebbero degli impedimenti strutturali, connessi alle peculiarità del contesto italiano, in particolare nel Mezzogiorno: l'occupazione irregolare e sommersa, l'elevata disoccupazione, la bassa legalità, la ridotta capacità istituzionale disponibile presso i contesti amministrativi che dovrebbero erogare la prestazione e gestire i programmi di inserimento. La medesima obiezione ha peraltro portata più generale, giacché viene ricorrentemente mossa nei confronti stessi delle possibilità di attivazione dei beneficiari di prestazioni di disoccupazione di qualunque genere, e con maggior enfasi nei confronti delle proposte di schemi di disoccupazione di tipo assistenziale, rivolgendosi, oltretutto alla capacità di approntare e gestire la condizionalità al lavoro, anche alla capacità di amministrare la prova dei mezzi.

Tali rilievi sono senza dubbio di grande importanza e debbono essere presi in considerazione prima di procedere all'introduzione di uno schema di reddito minimo generalizzato. Dal punto di vista esplicativo, essi costituiscono certamente una delle principali ragioni della mancata introduzione di uno schema siffatto nel nostro paese. Eppure, l'uso fatto nel dibattito pubblico di tali ragioni appare sovente strumentale, esclusivamente inteso ad soffocare sul nascere le proposte miranti all'introduzione di un reddito minimo. Ben lungi dal costituire la base empirica e conoscitiva per azioni di politica pubblica volte a superare le condizioni che possono mettere a repentaglio l'efficacia dell'adozione di uno schema di garanzie di risorse sufficienti, l'esistenza di tali nodi sembra acquisire uno statuto superiore, quello di una condizione immanente, che strutturalmente non può esser modificata nel nostro paese, quasi si trattasse della dotazione di materie prime o delle possibilità di accesso ai mari da parte di uno stato nazionale. Anziché prendere coscienza dei fattori che rendono l'azione di politica pubblica più difficile, e tenerne conto al fine di progettare azioni volte al loro superamento, o contenimento, se ne prende atto al mero scopo di giustificare l'inazione.

Chi proponga pertanto l'introduzione di uno schema di reddito minimo in Italia deve sostenere l'onere di mostrare come tali nodi possano essere sciolti. Senza dimenticare che problemi relativi alle capacità amministrative e alla gestione di programmi complessi come quelli di reddito minimo, soprattutto in quanto associati a programmi di attivazione, sono riscontrabili in molti sistemi - europei ed extraeuropei - (Frazier e Marlier, 2009, Immervoll, 2010), occorre riconoscere che tali problemi assumono un rilievo particolare in Italia, a cagione delle persistenti differenze territoriali e dell'incidenza dell'occupazione sommersa.

Obiettivo di questa sezione è allora l'individuazione dei nodi critici