



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Università Cattolica del S. Cuore
Facoltà di Economia e Giurisprudenza

***“Il reddito di cittadinanza
e le sue due anime”***

Piacenza, 8 maggio 2019

***Le misure di contrasto alla povertà
in una prospettiva comparata***

FRANCESCA DE MICHIEL
Assegnista di ricerca in diritto del lavoro,
Università Cattolica del Sacro Cuore – Piacenza
francescademichiel@gmail.com



L'utilità di uno studio comparato sul tema:

- non tanto per proporre l'applicazione di un modello straniero
 - quanto per studiare gli effetti della diversa declinazione di principi comuni ai sistemi di *Welfare*



L'oggetto della comparazione: Gran Bretagna e Germania

- cd. principio di universalismo selettivo
 - cd. *means test* (prova dei mezzi)
 - assicurazione vs. assistenza
 - livelli di condizionalità



La Gran Bretagna

Le tre tappe del *Welfare* inglese

1) 1948-1975:

- *National Insurance Act* (1946)
- *National Assistance Act* (1948) e *Supplementary Benefit* (1966)

2) 1975-2012 – passaggio da strumenti di *social assistance* a strumenti di *workfare* e *means tested*:

- *Income Support* (1988) – poveri inabili al lavoro
- *Jobseeker Allowance* (1994) – disoccupati poveri abili al lavoro

3) 2012-oggi – massima iterazione tra misure di RM e sistema fiscale:

- *Universal Credit* (2013), che tiene insieme trasferimenti monetari, incentivi al lavoro e sistema fiscale

*Passaggio graduale
da un sistema assistenziale a un sistema di Workfare*



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Il cd. *Universal Credit*

Il cd. *Universal Credit*, che accorpa 7 misure attualmente esistenti, è stato introdotto in via sperimentale nel 2013 e sarebbe dovuto diventare una misura strutturale a partire 2018. Tuttavia, le difficoltà applicative incontrate nella sua applicazione (specie di natura organizzativa), hanno reso necessario prorogarne l'implementazione in via strutturale al 2021.



Lo stato dell'arte prima del cd. *Universal Credit*

- misure di natura assicurativa, in particolare la cd. *Contribution-based JSA*
- misure di natura assistenziale, in particolare la cd. *Income-based JSA* e il cd. *Income Support*



La cd. *Contribution-based JSA*

- è un'assicurazione obbligatoria per i disoccupati poveri (soggetti in cerca di lavoro o che lavorano meno di 16h/W) o per chi è impegnato in programmi di formazione
- è gestita dal *National Insurance Fund*
- dipende dal reddito e dai contributi versati dal percettore
- l'importo è diverso a seconda dell'età del beneficiario ed è erogato su base settimanale



Non means tested e condizionalità



La cd. *Income-based JSA*

- è una forma di reddito minimo “integrativa”, che prende a riferimento il reddito familiare
- rivolta a coloro che lavorano meno di 16h/W e che abbiano un partner che lavori meno di 24h/W
- con risparmi non superiori a 16.000£ (beneficiario+partner)
- per i residenti in UK (ma non solo), sotto i 65 anni, esclusi gli studenti a tempo pieno
- disponibilità al lavoro e ricerca attiva di un’occupazione per più di 16h/W
- non è corrisposta in caso di disoccupazione derivante da malattia o handicap



Means test e condizionalità



Il cd. *Income Support*

- misura assistenziale di reddito minimo non tassabile e a durata illimitata
 - sulla base del reddito e del patrimonio
 - per chi, tra 16 e 65 anni, non lavora o lavora meno di 16h/W e avesse un partner che lavorava meno di 24h/W
- si tratta di soggetti che non sono in condizione di cercare attivamente o disponibili per un lavoro a tempo pieno (ad es. genitori soli con bambini a carico)
 - è sufficiente la semplice presenza nel territorio inglese
- l'ammontare dipende dall'età del percettore ed è corrisposto su base settimanale



Means test e assenza di condizionalità



La *governance* di queste misure

- spetta ai *Jobcentre Plus*
- prima della corresponsione:
intervista e assegnazione di un tutor
- discrezionalità degli operatori nella scelta dei percorsi,
pur se sulla base di parametri oggettivi
- responsabilizzazione del disoccupato



La Germania

- profonda svolta con le riforme *Hartz* tra il 2003 e il 2005
 - richiede lettura combinata tra riforma degli ammortizzatori sociali e politiche di contrasto alla povertà
- Il sistema complessivo di sostegno al reddito si fonda su due strumenti principali: indennità assicurativa e schema di reddito minimo
 - si tratta di misure *means-tested* e ad alta condizionalità
 - effetto: diminuzione della disoccupazione e maggiore partecipazione al mercato del lavoro



L'assicurazione contro la disoccupazione

- è obbligatoria ed è finanziata dalla contribuzione
- è gestita dall'Agencia Federale per il Lavoro (*Bundesagentur fur Arbeit – BA*)
- nei casi di disoccupazione involontaria e di aggiornamento professionale (in tal caso, indennità *ex gratia*)
 - l'indennità spetta ai dipendenti, al di sotto dei 65 anni, che lavorino almeno 15h/W e il cui salario superi un determinato importo
- per avere diritto all'indennità è necessaria una dichiarazione di disoccupazione
- deve sussistere la disponibilità ad accettare un lavoro adeguato, nonché l'impegno alla ricerca attiva (obbligo di denuncia tempestiva)
 - inoltre, la nozione disponibilità è ancorata a criteri soggettivi e oggettivi (capacità e autorizzazione)



Il reddito minimo: cd. *Arbeitslosengeld II*

- è una misura collegata allo stato di bisogno e alla capacità di guadagno individuale (può lavorare almeno 3h/D)

- per persone tra i 15 e 65 anni

- è riconosciuta anche a chi è impegnato nei cd. *mini-job* (natura integrativa)

- è condizionato all'inserimento lavorativo: il criterio dell'accettabilità dell'impiego è molto stringente

- è riconosciuta ed erogata dal centro per l'impiego

- temporanea, ma a tempo indeterminato:

- temporanea perché finalizzata a sostenere il beneficiario in attesa dell'inserimento lavorativo, ma a tempo indeterminato perché connessa allo stato di bisogno, che potrebbe durare tutta la vita se il soggetto non dovesse riuscire a collocarsi nel mercato del lavoro



Il sistema di politiche attive

- l'Agenda Federale per il Lavoro: gestisce l'assicurazione contro la disoccupazione e i servizi all'impiego
 - sono, però, le strutture pubbliche decentrate a gestire i programmi di politica attiva: circa 110.000 professionisti distribuiti su tutto il territorio nazionale all'interno di più di 400 *Jobcentres*
 - i centri per l'impiego svolgono attività di collocamento e di consulenza individuale ai lavoratori e ai datori di lavoro
- l'accesso è gratuito e non presuppone un pregresso rapporto assicurativo
 - il sistema tedesco si basa sulla forte responsabilizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro



Conclusioni

(anche in relazione all'esperienza italiana):

- applicazione del principio di universalismo categoriale
- preferibilmente misure di sostegno al reddito differenziate:
assicurative e assistenziali (di solito, residuali)
 - tendenzialmente transitorie
 - forte condizionalità dei sistemi
- tuttavia, si spezza il nesso tra disoccupazione e povertà
(v. il fenomeno dei cd. *working poors*)
 - si accentua la segmentazione del mercato:
non più tra *insider* e *outsider*,
quanto tra lavoratori ricchi e lavoratori poveri
- necessità di coordinamento tra enti coinvolti e di discrezionalità