



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 25.01.1999
COM(1998) 774 def.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
E AL COMITATO DELLE REGIONI

**sull'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE del 24 giugno 1992,
in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti
nei sistemi di protezione sociale**

SINTESI

La presente relazione ha per oggetto la valutazione del ruolo dei dispositivi di reddito minimo nella lotta contro la povertà nell'ambito dei sistemi di protezione sociale. Essa si basa sulla *Raccomandazione 92/441/CEE* del 24 giugno 1992 con la quale il Consiglio intendeva partecipare agli sforzi intrapresi dagli Stati membri per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Nel quadro dei trasferimenti sociali organizzati nell'ambito dei sistemi di protezione, i redditi minimi intervengono come meccanismi ultimi di redistribuzione dei redditi, rivolgendosi alle persone più povere per soddisfarne le necessità essenziali senza il requisito di contributi precedenti. Sotto principi comuni, come quelli enunciati nella Raccomandazione, sono raccolte modalità nazionali di attuazione complesse e variate. In realtà, i redditi minimi non agiscono da soli, ma come elementi di una combinazione di aiuti in natura, prestazioni e servizi sociali sui quali la relazione offre una prima panoramica globale.

Il numero di beneficiari di redditi minimi è aumentato dalla fine anni Ottanta. Due sono i fattori principali alla base di tale crescita: il primo è costituito dal tasso di disoccupazione più elevato e persistente; il secondo si riferisce al numero crescente di persone che hanno conosciuto sconvolgimenti nella loro vita sociale (prigione, separazioni familiari, emigrazione forzata, perdita di alloggio, indebitamento eccessivo, ecc.). Rispetto alla popolazione totale, uomini soli e famiglie monogenitore sono chiaramente sovrarappresentati tra i beneficiari di redditi minimi.

In diverso grado, gli Stati membri associano ai redditi minimi misure tendenti a migliorare l'accesso all'occupazione, quali la mobilitazione dei servizi per l'occupazione a favore delle persone più in difficoltà, attività di utilità sociale, la creazione di posti di lavoro nel settore senza fini di lucro, incentivi finanziari ai datori di lavoro perché assumano beneficiari diretti di redditi minimi e l'agevolazione del passaggio all'occupazione senza perdita di reddito. Simili misure hanno a tutt'oggi un impatto limitato e una loro evoluzione è necessaria ai fini di un migliore inserimento sul mercato del lavoro. Questo sostegno attivo ai beneficiari diretti in età lavorativa procede infatti parallelamente agli impegni della strategia europea per l'occupazione.

Perseguendo una maggiore efficacia, diversi Stati membri estendono i loro interventi a misure tendenti a migliorare l'integrazione economica e sociale dei beneficiari diretti, e che possono riguardare l'alloggio, l'istruzione, la famiglia, la sanità o la cittadinanza. Alcuni Stati membri sviluppano inoltre un approccio più individuale, che coinvolge più attivamente i beneficiari diretti nell'elaborazione di progetti personali, con l'appoggio dei servizi sociali e dell'occupazione, oltre che di partner locali.

La Raccomandazione del Consiglio ha contribuito a stimolare la riflessione e il dibattito tra gli Stati membri. I dispositivi ricompresi sono destinati ad evolvere in modo globale in collegamento con le politiche sociali, in particolare le politiche dell'occupazione. Con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri ad ottimizzare la loro azione in materia di protezione sociale, di accesso all'occupazione e di integrazione economica e sociale, la presente relazione fornisce elementi in base ai quali proseguire le discussioni e preparare l'attuazione del nuovo articolo 118 del futuro Trattato (articolo 137 della versione consolidata).

Indice

- I - Il posto dei redditi minimi nei sistemi di protezione sociale
 - 1 - *L'ultima rete di sicurezza*
 - 2 - *Il contributo delle altre prestazioni*
 - 3 - *La disponibilità all'occupazione*
 - 4 - *L'accompagnamento sociale*

- II - L'evoluzione recente nel ricorso ai redditi minimi
 - 1 - *La riduzione della povertà*
 - 2 - *Chi sono i beneficiari?*
 - 3 - *Il passaggio dall'indennità di disoccupazione al reddito minimo*
 - 4 - *Gli ostacoli all'uscita*
 - 4-1 *L'ingranaggio delle prestazioni sociali*
 - 4-2 *Non sempre basta trovare un lavoro*

- III - La via verso il lavoro
 - 1 - *Cosa attendersi dai servizi per l'occupazione?*
 - 2 - *Come migliorare la capacità di inserimento professionale?*
 - 2-1 *Migliorare attitudini e qualifiche*
 - 2-2 *Misure specifiche, formule di attesa*
 - 2-2-1 *Un incoraggiamento al volontariato*
 - 2-2-2 *I posti di lavoro sovvenzionati nel settore non commerciale*
 - 3 - *L'accesso al mercato del lavoro*
 - 3-1 *L'accesso alle imprese*
 - 3-2 *Gli incentivi finanziari a riprendere un lavoro*
 - 3-2-1 *Adeguamento dei livelli di reddito minimo*
 - 3-2-2 *Gestire la transizione dal reddito minimo al salario*

- IV - Ancora un passo: i percorsi individuali di integrazione

- V - Prospettive, risorse e prestazioni sufficienti come punto d'appoggio dell'integrazione economica e sociale

Allegati

Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992.

Tabelle

- 1 - Dispositivi nazionali di reddito minimo, principali servizi e prestazioni associati
- 2 - Livello di sostegno portati dai redditi minimi, gli assegni familiari e per l'alloggio, espressi in parità di potere d'acquisto
- 3 - Caratteristiche dei beneficiari diretti di redditi minimi
- 4 - Situazione dei richiedenti di redditi minimi in relazione all'occupazione
- 5 - Risultati dei dispositivi d'integrazione socioeconomica

Nel 1992 il Consiglio ha adottato due Raccomandazioni imperniate sugli impegni assunti dalla Commissione nel suo programma d'azione sociale per l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del dicembre 1989. La prima Raccomandazione riguarda la convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale¹ e pone fra gli obiettivi comuni la garanzia di un livello di risorse conforme alla dignità umana, e la seconda enuncia i principi e le modalità di attuazione di tale garanzia di risorse². L'oggetto della presente relazione è la seconda Raccomandazione.

La presente relazione si fonda su tre fonti: il seminario europeo di Lisbona del settembre 1996³, organizzato mentre il Portogallo stava per introdurre un dispositivo nazionale; un'indagine ulteriore svolta presso gli Stati membri nel 1997; infine, i recenti lavori della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro⁴. La relazione valuta il ruolo dei redditi minimi nei sistemi di protezione sociale considerati dal punto di vista della lotta contro la povertà e ne analizza il contributo al reinserimento sociale ed economico dei loro beneficiari diretti.

La presente relazione deve essere considerata nel contesto del dibattito, promosso dalla Commissione, sull'ammodernamento e il miglioramento della protezione sociale nell'Unione europea⁵, nonché della strategia europea per l'occupazione⁶, e s'inserisce tra i preparativi della Commissione ai fini dell'attuazione del nuovo articolo 118 del futuro Trattato (articolo 137 della versione consolidata).

I - Il posto dei redditi minimi nei sistemi di protezione sociale

Le origini dei dispositivi di reddito minimo risalgono agli esordi dell'assistenza sociale pubblica a favore dei poveri e dei diseredati che non erano in grado di provvedere altrimenti alla propria sussistenza. Procurare un minimo alle persone prive di risorse era un dovere morale e contribuiva a mantenere una certa stabilità sociale. Quando i sistemi globali di protezione sociale sono stati elaborati, i dispositivi di reddito minimo vi sono stati integrati in misura variabile.

Nei sistemi in cui prevale l'assicurazione sociale fondata sull'esercizio di un lavoro, come in Germania, Belgio, Austria, Francia e Lussemburgo, i redditi minimi, prestazioni non contributive che si rivolgono a persone senza lavoro, si sono evoluti in margine ai sistemi di sicurezza sociale. Lo stesso vale per i Paesi Bassi. La gestione dei dispositivi di reddito minimo è lasciata agli enti locali e l'intervento delle autorità nazionali si limita alla definizione del quadro giuridico comune ai vari interventi.

¹ Raccomandazione del Consiglio 92/442/CEE del 27 luglio 1992, GU L 245 del 26.08.92

² Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992, GU L 245 del 26-8-92

³ "Les politiques du revenu minime dans l'Union européenne" (Le politiche del reddito minimo nell'Unione europea). Pierre Guibentif – Denis Bouget, 1997, pubblicazione congiunta della Commissione europea, del "Ministerio da Solidariedade e Segurança social" e della "Uniao das Mutualidades portuguesas".

⁴ "Report on GMI development in EU Member Countries in 1992-1997", Matti Heikkilä, Darren McCausland, documento di lavoro, dic. 1997.

⁵ COM(97) 102 def. del 12-03-97

⁶ Orientamenti europei per l'occupazione; Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997, per il 1998; COM(98) 574 per il 1999.

laddove l'approccio è più universale, fondato sulle necessità dei cittadini e impostato secondo una logica di assistenza, è stato possibile percepire i redditi minimi come una componente intrinseca dei sistemi di protezione sociale: è il caso di Irlanda, Regno Unito, Stati nordici e, più recentemente, Portogallo. I dispositivi si trovarono di primo acchito più integrati e l'intervento dello Stato più marcato. Una posizione intermedia è quella degli Stati mediterranei, dove i redditi minimi vi sono ancora poco diffusi: curati dalle Comunità autonome in Spagna, sono assenti in Grecia e presenti su base locale in Italia⁷.

Queste differenze si trovano nella ripartizione delle responsabilità di gestione e di finanziamento tra i livelli nazionali, regionali e locali. Invece il fatto che i dispositivi siano confrontati a cambiamenti socioeconomici simili e destinati a rispondere agli stessi tipi di problemi contribuisce ad un ravvicinamento delle modalità della loro attuazione.

I - 1. L'ultima rete di sicurezza

Il reddito minimo soddisfa i fabbisogni essenziali in situazione di miseria; ha carattere non contributivo, è finanziato dalle imposte e si pone come sussidiario rispetto alla solidarietà familiare.

I dispositivi di reddito minimo intervengono come ultime reti di sicurezza per coloro che non possono provvedere altrimenti alla loro sussistenza. Come enuncia la Raccomandazione (C-2), essi operano in modo differenziale, colmando i divari tra risorse proprie e familiari - provengano esse dal lavoro o da altre prestazioni sociali⁸ - e minimi garantiti. Questo principio generale comprende modalità di attuazione nazionali complesse e variate⁹.

Gli Stati membri si preoccupano di soddisfare i bisogni essenziali, in conformità della Raccomandazione (punto C-1-a). I livelli dei redditi minimi sono in generale definiti a livello nazionale, ma possono tener conto delle variazioni regionali del costo della vita, e sono indicizzati in base ai prezzi al consumo o in funzione di altre prestazioni sociali (punti C-1 c ed e della Raccomandazione).

I redditi minimi implicano un controllo preventivo delle risorse dei richiedenti. Come stipula la Raccomandazione (punto B-3), in tutti gli Stati membri, lo stato delle risorse si riferisce non al richiedente ma al nucleo familiare¹⁰ nel quale vive; si tratta del criterio principale, che innesca il pagamento del sussidio. I livelli dei pagamenti dipendono poi dalla composizione della famiglia, per cui i redditi minimi risultano sussidiari rispetto alla solidarietà familiare ed i ricorrenti devono pertanto, entro un certo limite che varia da uno Stato membro all'altro, sforzarsi di recuperare i crediti alimentari a loro favore.

Il modo in cui si tiene conto del carattere ausiliario dei redditi minimi rispetto alle altre prestazioni sociali (punto B-5 della Raccomandazione) varia da uno Stato all'altro: in

⁷ Stato per il quale la Commissione non ha ricevuto alcuna risposta ai questionari inviati.

⁸ Ogni aiuto finanziario concesso nel quadro della protezione sociale, compresi gli altri sussidi minimi sociali.

⁹ È ad esempio possibile che il reddito minimo non possa essere accordato quando i redditi del lavoro e/o delle prestazioni sociali restano inferiori ai minimi garantiti. Il problema è ripreso in vari capitoli (II-4.2 e III-3.2.2), nonché nelle conclusioni.

¹⁰ Presenta varianti nelle definizioni nazionali.

otto Stati membri (Belgio, Austria, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo) si richiede che i richiedenti abbiano in precedenza fatto valere i loro diritti ad altre prestazioni sociali, anche se i redditi minimi possono essere temporaneamente attribuiti in attesa che sia decisa la concessione o meno di un'altra prestazione¹¹. Diversi Stati membri, come i Paesi Bassi, la Germania e il Lussemburgo, citano anche il fatto che i redditi minimi possono integrare indennità di pensione o di disoccupazione. Solo alcune Comunità autonome spagnole li considerano incompatibili con queste prestazioni. Nel Regno Unito, in Danimarca, Svezia, Finlandia e nei Paesi Bassi, non è necessario avere in precedenza fatto valere i diritti alle altre prestazioni. Nondimeno, i redditi minimi restano comunque le ultime reti di sicurezza.

I redditi minimi sono inoltre non contributivi: non è richiesto alcun contributo precedente. Di conseguenza, il finanziamento dei dispositivi negli Stati membri dipende in generale dalle entrate fiscali piuttosto che dai contributi sul reddito del lavoro.

L'accesso ai redditi minimi è senza limiti di durata, andando così incontro alla richiesta del Consiglio (punto B-4 della Raccomandazione)¹²: la cessazione dei pagamenti dipende dal livello di risorse raggiunto dalle famiglie dei beneficiari diretti. Nonostante tale carattere illimitato, nella maggior parte degli Stati membri gli interventi di redditi minimi sono concepiti per essere soltanto temporanei, per alleviare situazioni straordinarie che i beneficiari diretti dovrebbero poter superare, con o senza ulteriore assistenza, segnatamente mediante un posto di lavoro.

I – 2. Il contributo delle altre prestazioni

I redditi minimi non agiscono da soli, ma come elementi di una combinazione di diverse prestazioni sociali, servizi sociali ed aiuti in natura.

In questa relazione sono stati presi in considerazione i dispositivi più generali (cfr. tab1). In Irlanda e nel Regno Unito questi dispositivi sono divisi in due sussidi, in funzione della disponibilità al lavoro dei beneficiari diretti. In alcuni Stati membri esistono minimi sociali non contributivi specifici ad uso di:

- persone che hanno raggiunto l'età della pensione legale: sei Stati membri hanno stabilito dispositivi siffatti (Belgio, Francia, Spagna, Irlanda, Portogallo e Regno Unito¹³);
- persone che soffrono per handicap: sette Stati membri hanno sviluppato dispositivi per gli handicap più gravi (Belgio, Spagna, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, e Regno Unito, cfr. nota 13);
- di famiglie monogenitore: redditi minimi specifici esistono in diversa misura in Belgio, Francia, Irlanda e Regno Unito (cfr. nota 13).

Sette Stati membri fissano limiti di età per l'applicazione dei dispositivi (18 anni in Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito¹⁴; 25 anni in Francia e Spagna, 30 anni in Lussemburgo), fatto che esclude una parte della popolazione in età lavorativa.

¹¹ L'Irlanda, ad esempio, fa ampio ricorso a tale disposizione.

¹² In Spagna e in Francia, le durate amministrativamente limitate sono compensate dalla possibilità di rinnovi illimitati.

¹³ Compreso nell'"Income support".

¹⁴ Ammessi persone di 16-17 anni in cerca di lavoro, date determinate condizioni restrittive.

I limiti sono abbassati in caso di familiari a carico in Francia, Spagna e Portogallo. Infine, i regimi trattati in questa relazione coprono spesso anche persone immigrate, persone candidate all'asilo, persone che non sono cittadini dell'UE, nella misura in cui esse soddisfano le necessarie condizioni di residenza.

La valutazione dei sostegni effettivi ricevuti nei vari Stati membri esorta alla massima prudenza, poiché i redditi minimi non agiscono da soli: non soltanto possono integrare alcune prestazioni fino ai massimali legalmente definiti, come spiegato sopra, ma i loro stessi effetti si trovano rafforzati da prestazioni addizionali, vantaggi in natura o servizi, che rispondono a necessità specifiche ai sensi della Raccomandazione (punto C-1, b), assegnati come diritti oppure a titolo discrezionale¹⁵ per soddisfare bisogni relative alla sanità, all'alloggio, all'istruzione, al trasporto, al riscaldamento, all'attrezzatura domestica, all'abbigliamento, all'alimentazione (cfr. tab.1).

1-3. La disponibilità al lavoro

La disponibilità al lavoro o alla formazione è richiesta in 12 Stati membri. Le eccezioni riguardano casi di malattia, handicap e cura di bambini o adulti disabili.

Come stipulato nella Raccomandazione (B-3), i dispositivi esistenti, eccetto in Francia, richiedono ai beneficiari diretti idonei al lavoro di essere disponibili al lavoro, di cercare attivamente ed essere pronti ad accettare qualsiasi posto di lavoro adatto o appropriato. In Irlanda e nel Regno Unito, questa condizione è applicata rispettivamente all'“Unemployment Assistance” e alla “Income-based Jobseeker's Allowance”. In Francia questa condizione non è applicata e il lavoro è un'opzione fra le altre del processo globale di inserimento al quale s'impegnano i beneficiari diretti. Tuttavia i due terzi dei beneficiari diretti di RMI sono iscritti come richiedenti lavoro.

Gli Stati membri definiscono le eccezioni alla disponibilità al lavoro in modo simile: si tratta delle persone disabili¹⁶, non aventi l'età per essere attive, responsabili di bambini in tenera età o di adulti disabili. Alcuni dati disponibili mostrano forti variazioni del numero di non-disponibili tra stati membri (1/3 in Svezia, 87,6% in Lussemburgo), che potrebbero spiegarsi con l'esistenza o meno di dispositivi di aiuti specifici per queste varie categorie. Vi si devono aggiungere le persone che soffrono di una malattia di lunga durata che impedisce loro di esercitare un'attività (5% in Germania e Portogallo, 30% in Svezia). Le persone che abusano di sostanze nocive, alcool o droghe, spesso sovrarappresentate fra beneficiari diretti di reddito minimo, oscillano tra l'idoneità e la mancata idoneità al lavoro.

In materia di responsabilità familiari, molti Stati membri concedono un'esenzione temporanea dalla disponibilità al lavoro quando i bambini sono ancora in età extrascolastica. Alcuni sono più flessibili nei confronti delle famiglie monogenitore. Conciliare vita professionale e vita familiare si pone come un problema acuto, poiché l'approccio adottato può avere un impatto diretto sulla vita e l'istruzione dei bambini interessati. Organizzarne la custodia agevolerebbe l'accesso dei genitori al lavoro o alla

¹⁵ Persone il cui reddito principale non è garantito dal reddito minimo possono essere del pari ammesse a tale assistenza complementare.

¹⁶ Tuttavia diversi Stati membri, come Finlandia, Svezia, Regno Unito, Lussemburgo, Germania, citano misure e attività sviluppate per tale categoria.

formazione; tale servizio è gratuito in Svezia, associato alla concessione della *Toimeentulotuki* in Finlandia, previsto per le famiglie monogenitore nel Regno Unito. Tuttavia rimangono ancora da raccogliere informazioni esaurienti su questo problema chiave costituito dall'offerta di servizi accessibili alle famiglie a basso reddito.

I - 4. L'accompagnamento sociale

La metà degli Stati membri ha organizzato misure di integrazione sociale spesso associate a quelle relative alla formazione e al lavoro.

La Raccomandazione raccomanda di accompagnare il diritto al reddito minimo con misure di integrazione economica e sociale (punti B-3 e C-4). Gli Stati membri si impegnano in diverso grado in misure relative, ad esempio, alla sanità, a terapie di disintossicazione, alla mobilità (patente di guida), alla gestione familiare (indebitamento eccessivo), all'educazione dei bambini, all'apprendimento delle lingue e alla cittadinanza. Nella maggior parte dei casi, l'obiettivo ultimo resta il lavoro. In alcuni Stati membri, come il Belgio, la Spagna, la Francia e il Portogallo, queste misure sono iscritte in contratti individuali d'integrazione (cfr. cap. IV).

II - Evoluzione recente nel ricorso ai redditi minimi

II - 1. La riduzione della povertà

I redditi minimi costano poco rispetto all'insieme delle spese di protezione sociale, ma sono per la maggioranza dei loro beneficiari diretti la prima fonte di reddito. I loro livelli variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro.

I redditi minimi si rivolgono alle situazioni più gravi di mancanza di risorse, e non pretendono di risolvere tutti i casi di povertà; l'approccio più globale spetta ai sistemi di protezione sociale e al loro complesso di trasferimenti sociali. In termini di spese di bilancio¹⁷, i redditi minimi costano molto poco¹⁸. In compenso, per la maggioranza dei beneficiari diretti il loro contributo si rivela essere la più importante o addirittura l'unica fonte di redditi.

I lavori relativi alla valutazione del sostegno effettivo apportato dai redditi minimi e dalle principali prestazioni associate sono tuttora parziali e potranno essere approfonditi in occasione di relazioni ulteriori. La tabella 2 fornisce una prima stima dei livelli di sostegno apportati dai redditi minimi, dagli assegni familiari e per l'alloggio, espressi in parità di potere d'acquisto: si riscontrano forti variazioni tra gli Stati membri. Gli assegni familiari e per l'alloggio possono rappresentare complessivamente più della metà del sostegno apportato. Per le coppie con due figli, gli assegni familiari formano

¹⁷ "La protezione sociale in Europa. 1997": Sintesi, COM (98) 243 def., e documento dei servizi, aprile 1998; i trasferimenti sociali rappresentavano nel 1993 circa il 30% del reddito netto delle famiglie nell'Unione. Per circa il 35% delle famiglie essi costituivano la principale fonte di reddito e senza di loro quasi il 40% delle famiglie avrebbe avuto un reddito inferiore a metà della media nazionale. Il 17% delle famiglie ha un livello inferiore a tale media anche dopo i trasferimenti.

¹⁸ "La protezione sociale in Europa. 1997": documento dei servizi, aprile 1998: in base a ESSPROS le spese relative alla "esclusione sociale" ammontano a 1,6% del totale UE (Grecia esclusa) nel 1995. Le spese "esclusione sociale" erano relativamente deboli nella maggior parte dei paesi, nulle o vicine a zero negli Stati del sud e superiori all'1% soltanto in Danimarca e in Svezia - tuttavia vi potrebbero essere problemi di classificazione, per cui spese destinate a garantire che il tenore di vita individuale non sia inferiore a un livello minimo dato possono essere contabilizzate in altre voci.

dal 7 al 28% del sostegno globale¹⁹, proporzione che cresce nelle famiglie monogenitore, per le quali in Finlandia raggiunge il 42%. Le indennità per l'alloggio sono difficili da stimare, potendo variare secondo le regioni o addirittura i comuni di uno stesso Stato, o secondo la situazione personale del beneficiario diretto quando sono calcolate in funzione dei costi effettivi dell'alloggio. La loro quota nel sostegno apportato varia dal 7 a oltre il 50%.

L'interazione complessa di questi dispositivi sui redditi delle famiglie può costituire per molti un freno alla partecipazione alle misure attive di ritorno al lavoro (cfr. punto II-4.1). La questione è affrontata nei piani nazionali di attuazione degli orientamenti europei per l'occupazione.

II - 2. Chi sono i beneficiari?

Un numero crescente di richiedenti lavoro e di persone che hanno vissuto sconvolgimenti sociali. Uomini soli e famiglie monogenitore si ritrovano in ampia proporzione fra i beneficiari diretti²⁰, e alcune persone restano dipendenti dai redditi minimi per lunghi periodi.

La dimensione e la composizione della popolazione beneficiaria di redditi minimi dipendono dall'esistenza di altri sostegni ai redditi, specifici per alcune categorie e non trattati in questa sede (cfr. I-2). Inoltre, le persone aventi diritto di chiedere un reddito minimo non inoltrano sempre la domanda per via, in particolare, di mancanza d'informazione, della complessità amministrativa di una simile iniziativa o della svalutazione sociale che può esservi associata²¹.

Tuttavia si constata che dalla fine degli anni Ottanta il numero dei beneficiari è aumentato in tutti gli Stati membri²². Due sono i fattori principali alla base di tale crescita: il primo è costituito dal tasso di disoccupazione più elevato e persistente; il secondo si riferisce al numero crescente di persone che hanno conosciuto sconvolgimenti nella loro vita sociale (separazioni familiari, emigrazione forzata, senz'altro, prigione, delinquenza, indebitamento eccessivo, ecc.).

Rispetto al totale delle famiglie, due categorie principali sono sovrarappresentate fra i beneficiari diretti di redditi minimi (tab. 3): la prima comprende le persone sole, per lo più uomini (più della metà dei beneficiari in tutti gli Stati membri eccetto in Danimarca e in Spagna); la seconda raggruppa le famiglie monogenitore, quasi esclusivamente donne con figli (da 10 al 20% dei beneficiari diretti con un picco di 35/40% in alcune Comunità spagnole). Fra i beneficiari diretti si ritrovano in proporzione significativa i giovani, che ricorrono al reddito minimo fin dall'inizio della loro vita professionale, o anche prima di cominciarla.

¹⁹ Dei bambini si può tener conto a titolo di assegni familiari, compresi o meno nella stima dei redditi disponibili del richiedente di reddito minimo, ma anche a titolo di adattamento degli importi del reddito minimo. Queste due formule possono essere accumulate in uno stesso paese.

²⁰ Beneficiario diretto = persona che percepisce il reddito minimo in nome proprio o come capofamiglia.
Beneficiario = persona che beneficia del reddito minimo direttamente o perché a carico di un beneficiario diretto.

²¹ Una gamma più ampia di fattori relativi all'accettabilità dei richiedenti, agli abusi potenziali e alla copertura effettiva dei dispositivi potranno essere studiati in future relazioni.

²² Con l'eccezione d'una flessione temporanea nei Paesi Bassi.

Queste tendenze riflettono, fino ad un certo punto, il deterioramento del mercato del lavoro, e rinviando inoltre alle scelte operate in materia di politica sociale e in particolare di protezione sociale. Le coppie con o senza figli vi sono ad esempio sottorappresentate; una spiegazione può essere trovata nella copertura sociale che è garantita loro nell'ambito dei sistemi di protezione sociale, nonché nella maggiore probabilità che almeno uno dei partner abbia un posto di lavoro.

Le durate reali di pagamento sono difficili da valutare. Pochi Stati membri dispongono di dati, che in alcuni casi sono caratterizzati dai limiti amministrativi imposti ai dispositivi. Tuttavia diversi Stati membri indicano un prolungamento globale delle durate medie e lo stabilirsi di alcuni beneficiari nella precarietà di lunga durata; ad esempio, in Francia e in Finlandia circa il 10% dei beneficiari diretti sono tali da molti anni, e in Irlanda quasi un terzo dei beneficiari diretti della "Unemployment Assistance" la ricevono da più di tre anni. I regimi sono invece stati concepiti per interventi di breve durata per persone in mancanza provvisoria di risorse finanziarie: quanto più a lungo una persona resta beneficiaria diretta, tanto più difficile trova uscire dal dispositivo. I Paesi Bassi hanno stimato che le possibilità di uscita passano dal 49% il primo anno al 13% il quarto anno, e quelle di trovare un posto di lavoro scendono dal 15% al 5%.

II - 3. Il passaggio dall'indennità di disoccupazione al reddito minimo

Alcune restrizioni fatte alle indennità di disoccupazione hanno portato numerose persone senza lavoro ai redditi minimi.

Tutti gli Stati membri riconoscono il legame tra l'aumento della disoccupazione e l'aumento del numero di beneficiari diretti del reddito minimo. Mentre la disoccupazione si accentuava, molti Stati membri hanno accorciato i periodi di pagamento delle indennità di disoccupazione, abbassato i loro livelli o applicato condizioni di ammissibilità più restrittive. Circa un terzo dei beneficiari diretti in Germania, Belgio e Svezia, due terzi in Francia, l'86% in Portogallo e il 90% in Irlanda sono persone in cerca di lavoro (tab. 4).

Il reddito minimo può completare l'indennità di disoccupazione quando il suo tasso individuale o il tasso applicato alla famiglia è più elevato di quello dell'indennità di disoccupazione, che si riferisce in realtà soltanto al disoccupato, senza tener conto dell'insieme della famiglia nella quale vive²³. In Germania, ad esempio, il 16% dei beneficiari diretti della *Sozialhilfe* con età tra i 21 e i 65 anni la ricevono come complemento dell'indennità di disoccupazione e fra loro il 33% è costituito da coppie con figli. Ciò contribuisce alla complessità amministrativa.

I redditi minimi intervengono anche come ultimo ricorso quando le indennità di disoccupazione sono cessate o quando le condizioni di accesso a tali indennità non sono soddisfatte. Avere accesso alle indennità di disoccupazione (fondate sull'assicurazione) esige un'attività professionale precedente soggetta agli oneri sociali per un periodo minimo, e tale condizione esclude:

- i giovani che escono dalla scolarità,

²³ Con l'eccezione di Irlanda (dove lo "Unemployment Benefit" ha un livello appena più elevato del "Supplementary Welfare Allowance") e Regno Unito (dove la "Income-based JSA" ha lo stesso livello dello "Income Support").

- le persone che hanno interrotto l'attività professionale per molto tempo o che non hanno mai lavorato;
- le persone che hanno avuto posti a tempo parziale o a durata determinata che non soddisfacevano le condizioni minime.

Queste persone possono, a seconda della loro situazione familiare, ritrovarsi fra i beneficiari diretti dei redditi minimi. Inoltre, quando è necessaria un'età minima una parte dei giovani si ritrovano esclusi da qualsiasi dispositivo di sostegno economico.

Alcuni Stati membri, come l'Austria, la Germania, la Spagna, la Finlandia, la Francia, il Portogallo, la Svezia hanno istituito un'indennità di disoccupazione assistenziale che prolunga l'assicurazione-disoccupazione, ad un livello in generale inferiore e a condizioni variabili secondo gli Stati membri. Tuttavia, quando per riceverla è necessario avere ricevuto l'indennità precedente, le categorie suddette restano ancora escluse, e ciò può contribuire a distogliere dalla ricerca di un lavoro, nella misura in cui i beneficiari diretti di reddito minimo non hanno lo stesso accesso alle misure generali per l'occupazione riservate ai beneficiari delle indennità di disoccupazione (cfr. III-1). Irlanda, Regno Unito, Danimarca e Lussemburgo hanno soltanto due tipi di prestazioni per i richiedenti lavoro, una contributiva e l'altro non contributiva, e danno ai beneficiari eguale accesso alle misure generali per il lavoro.

Il passaggio dalle indennità di disoccupazione ai redditi minimi ha spesso per effetto lo spostamento delle responsabilità dai bilanci nazionali ai bilanci regionali e/o locali. Può risultarne una maggiore pressione sulle economie locali interessate dai tassi di disoccupazione più elevati.

II - 4. Gli ostacoli all'uscita

La complessità dei meccanismi di prestazioni sociali e la precarietà del mercato del lavoro possono contribuire a rendere difficoltosa l'uscita dai dispositivi.

Per uscire dai dispositivi occorre che altre prestazioni percepite, l'attività svolta o un cambiamento di situazione familiare procurino redditi superiori ai massimali dei redditi minimi. Gli ostacoli possono essere personali, ma anche dipendere dal funzionamento stesso dei dispositivi.

II - 4- 1. L'ingranaggio delle prestazioni sociali

I redditi minimi possono intervenire come complemento di altre indennità quando gli importi versati non permettono di raggiungere i livelli di reddito garantito. A parte le indennità di disoccupazione trattate sopra, possono essere interessate anche le indennità di invalidità e di malattia o le pensioni (tab. 4). L'uscita dai dispositivi dipenderà allora dalle decisioni prese nell'attuazione delle altre indennità.

I redditi minimi intervengono anche in combinazione con altre prestazioni e servizi, fatto che tende a moltiplicare le procedure e le condizioni di attribuzione. I richiedenti, che a causa della loro situazione hanno maggiori difficoltà di adattamento, affrontano meno facilmente questa complessità amministrativa, e quando persistono nella domanda è nella speranza di trovare maggiore sicurezza. Non è sorprendente che essi abbiano riserve rispetto all'uscita, quando i posti di lavoro proposti sono precari e il ritorno al reddito minimo scoraggiante.

Inoltre, non sempre ricevono un sostegno attivo alla ricerca di un lavoro o di una formazione, e ciò contribuisce allo scoramento. Come testimoniano diversi Stati membri, il personale locale è spesso pesantemente impegnato nel solo trattamento amministrativo delle domande e non ha tempo per l'applicazione delle misure di integrazione sociale e professionale.

Tutto ciò porta a pensare che sia ancora possibile compiere progressi per semplificare le procedure, come raccomanda la Raccomandazione (punto C-6), aumentare l'efficacia dei dispositivi e realizzare gli obiettivi che gli Stati membri si pongono in materia di attivazione delle politiche sociali e dell'occupazione.

II - 4-2. Non sempre basta trovare un lavoro

In tutti gli Stati membri una certa proporzione di beneficiari diretti esercita un'attività remunerata. È il caso della metà dei beneficiari diretti della *Social Bidrag* in Svezia, di cui 20% a tempo pieno, nonché del 13% in Francia, Finlandia e Paesi Bassi, dell'8% in Lussemburgo, del 7.4% in Germania, del 5,3% in Portogallo (tab. 4). In precedenza, gli Stati membri non rilevavano in altrettanta misura questo fenomeno, che tende ora ad accentuarsi con lo sviluppo di forme di lavoro atipiche e a tempo parziale.

In reazione a queste nuove situazioni e per facilitare il passaggio al lavoro senza perdita di reddito gli Stati membri hanno sviluppato varie formule di mantenimento permanente o temporaneo del reddito minimo a complemento di un salario (dettagli nel cap. III-3.2.2). Queste agevolazioni possono anche avere l'effetto di gonfiare il numero dei beneficiari.

III – La via verso il lavoro

La condizione di disponibilità al lavoro, iscritta nelle disposizioni nazionali²⁴, si è trovata ravvivata dalle difficoltà economiche e di bilancio che gli Stati membri hanno affrontato dagli anni Ottanta. Si tratta ora di disponibilità attiva e la nozione di appropriato o adatto che qualifica il lavoro che dovrebbe essere accettato è stata resa più elastica. Tuttavia, pochi trovano un posto di lavoro di propria iniziativa o ricorrendo alle misure generali per la formazione e l'occupazione. Gli Stati membri cercano dunque di migliorare questi risultati e mirare meglio risorse limitate su coloro che hanno maggiore bisogno.

Senza esaminare le misure comuni a tutti i richiedenti lavoro, questo capitolo tratta le tappe che i beneficiari diretti di redditi minimi devono superare per accedere al lavoro, le disposizioni adottate dagli Stati membri per aiutarli (Raccomandazione, C-5) e la qualità del lavoro cui possono pretendere.

III - 1. Cosa aspettarsi dai servizi per l'occupazione?

Che essi coordinino i loro interventi con quelli dei servizi che gestiscono i redditi minimi e si preoccupino più che in passato dei loro beneficiari diretti.

²⁴ Con l'eccezione della Francia. cfr. I-3.

La via principale di accesso al mercato del lavoro per i beneficiari diretti di reddito minimo disponibili al lavoro è costituita dall'iscrizione²⁵ presso le agenzie del lavoro. In linea di principio essi sono considerati allo stesso titolo degli altri iscritti. In realtà, il passaggio delle indennità di disoccupazione ai redditi minimi si accompagna nella maggior parte degli Stati membri ad un cambiamento nella gestione e nel pagamento delle prestazioni.

Sono i servizi sociali, piuttosto che quelli del lavoro, ad occuparsi dei beneficiari di reddito minimo. Ma questi servizi funzionano spesso indipendentemente gli uni dagli altri; tradizionalmente i servizi sociali non prevedono i loro interventi in termini di lotta contro la disoccupazione, considerata come uno fra i vari problemi dei loro clienti. In alcuni Stati membri, tuttavia, si chiede loro di svolgere un ruolo più attivo in materia di occupazione: senza sostituirsi alle agenzie del lavoro, sono piuttosto incaricati di sviluppare attività specifiche in relazione col mercato del lavoro.

Alcuni Stati membri, coscienti di questa compartimentazione dei servizi pregiudizievole allo sviluppo professionale dei beneficiari diretti di redditi minimi, tentano di ravvicinarli. Una prima tappa, seguita ad esempio Belgio, Francia, Germania e Portogallo, consiste nel porre i beneficiari diretti fra i destinatari prioritari delle misure per il lavoro, alla stregua dei disoccupati di lunga durata. Irlanda e Regno Unito la praticano di fatto, non differenziando le indennità per queste due categorie di richiedenti lavoro. In Germania, i beneficiari del Sozialhilfe possono partecipare al programma di aiuto all'occupazione per i disoccupati di lunga durata²⁶ nel limite del 20% dei partecipanti. In Portogallo, i beneficiari diretti del "Rendimento minimo garantito" sono inoltre destinatari prioritari delle misure finanziate congiuntamente dal Fondo sociale europeo.

Un altro passo, più delicato e da realizzare in tempi più lunghi, consiste nel motivare meglio i servizi per l'occupazione a favore di coloro che incontrano maggiori difficoltà e sviluppare un partenariato con i servizi che gestiscono i redditi minimi. In Belgio, i Centri pubblici di aiuto sociale lavorano spesso in partenariato con i servizi per la formazione e l'occupazione. In Francia, le Agenzie nazionali per l'occupazione devono concentrarsi sulle persone in maggiore difficoltà. In Germania una guida, pubblicata nel 1998 dall'Autorità federale per l'occupazione e l'Unione federale degli enti locali, mira ad incoraggiare la cooperazione tra i servizi del lavoro e i servizi sociali in materia di inserimento professionale dei beneficiari del Sozialhilfe²⁷.

Nei Paesi Bassi, i servizi per il lavoro concentrano i loro sforzi sulle persone di difficile collocamento, categorie determinate in cooperazione con gli enti locali incaricati dei servizi sociali. Entro il 2001, i servizi pubblici per il lavoro, gli uffici di assistenza sociale e i servizi sociali dovranno essere raccolti in "Centri di lavoro e reddito" che funzioneranno come sportello unico per tutti i richiedenti di lavoro e di prestazioni

²⁵ Iscrizione obbligatoria in alcuni Stati membri.

²⁶ "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999". 10-02-1995.

²⁷ "Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser". Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände: Nürnberg/Köln. Marz 1998.

sociali²⁸. Nel Regno Unito, il personale delle agenzie di prestazioni sociali condivide i locali dei servizi per il lavoro, incaricati di tutti i beneficiari di JSA²⁹. Il ruolo di questi servizi è stato rafforzato e ora essi lavorano in partenariato con molti attori locali per attuare i "New Deal".

Una maggiore cooperazione tra i servizi sociali e quelli dell'occupazione porta ad avvicinare i metodi e ad allinearli meglio sugli obiettivi, e tende a combinare il trattamento amministrativo standardizzato con un sostegno più personalizzato, come testimoniano i percorsi individuali di integrazione descritti oltre (cap. IV).

III – 2. Come migliorare la capacità di inserimento professionale?

La forte concorrenza e la mancanza di attitudini limitano la partecipazione alle misure generali di formazione. Misure specifiche permettono di migliorare la capacità di inserimento professionale e possono aiutare a compensare le lacune in materia di istruzione o formazione.

III - 21. Migliorare le attitudini e le qualifiche

Solo qualche punto percentuale di beneficiari diretti di redditi minimi (Tab. 5) sono in formazione o in tirocinio. In pratica, a parte i limiti di bilancio, anche quando possono avere accesso alle misure ordinarie di formazione, sono spesso privi delle attitudini e qualifiche richieste per soddisfare le condizioni di entrata o per trarne pieno profitto.

In Danimarca la *Lov om Kommunal Aktivering*³⁰ obbliga i comuni ad organizzare un recupero educativo (20% dei partecipanti alle misure di attivazione) e tirocini (60%). Nel Regno Unito, i richiedenti di lavoro ammissibili al "New Deal" possono beneficiare di un recupero scolastico, attuato da partner locali, durante i quattro mesi preliminari del "Gateway". I partecipanti al New Deal che non hanno completato il ciclo di istruzione secondaria obbligatoria³¹ possono vedersi proporre fino ad un anno di istruzione o di formazione a tempo pieno. La Svezia sviluppa una strategia di portata nazionale con la sua "Adult Education Initiative" pluriennale (1997-2002) e i suoi Istituti di idoneità all'impiego (AMI); il recupero è tuttavia previsto in modo prioritario per coloro che hanno già completato con successo l'istruzione secondaria obbligatoria.

Le formazioni specifiche proposte restano tuttavia limitate, di breve periodo e poco frequentate. Le ragioni stanno non soltanto nei vincoli di bilancio, ma anche, più generalmente, nell'assenza di strategie chiare per recuperare ciò che i sistemi di istruzione nazionale non hanno potuto portare a compimento.

La formazione può essere combinata a collocamenti in imprese, di solito anch'essi di breve durata e corredati di una compensazione finanziaria ai datori di lavoro (ad esempio in Germania, Lussemburgo, Belgio, Francia, Danimarca, Regno Unito). La Germania ha sviluppato per i disoccupati di lunga durata una formula tripartita (lavoratore, datore di lavoro, ufficio pubblico per il lavoro) di contratti di integrazione,

²⁸ SZW. Ministry of social Affairs and Employment. "The other face of the Netherlands, about preventing and combating hidden poverty and social exclusion", progress report, April 1997.

²⁹ Le persone aventi problemi sociali particolari sono inviate ai servizi sociali, che restano distinti.

³⁰ Sostituita dalla "Lov om Aktiv Social-Politik" dal giorno 01-07-98.

³¹ National Vocational Qualification, livello 2.

dove è garantito un tempo di formazione i cui i costi sono coperti dall'ufficio pubblico per il lavoro. Nel quadro del "New Deal" britannico per i giovani, i datori di lavoro firmano impegni di qualità che riguardano in particolare la formazione offerta.

III - 22. Misure specifiche e formule di attesa

Nove Stati membri (Germania, Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito) hanno sviluppato misure che hanno per obiettivo ultimo, spesso a lungo termine, la reintegrazione sul mercato del lavoro. La maggior parte degli Stati membri le riserva alle persone considerate disponibili al lavoro, ma alcuni le aprono anche ad altre persone, esentate da tale disponibilità, ad esempio famiglie monogenitore o persone anziane (Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi³²). Francia e Portogallo le presentano come opzioni possibili per tutti i beneficiari.

III -2-2-1. Un incoraggiamento al volontariato

In questi nove Stati membri sono proposti, in particolare dai comuni, compiti utili alla società nei settori della manutenzione dei luoghi ed edifici pubblici, dell'ambiente, dei servizi collettivi, degli ospedali. I partecipanti ricevono un complemento ai redditi minimi sotto forma di premio o di rimborso delle spese sostenute.

Queste misure evitano l'inattività completa e riducono l'esclusione sociale, aiutando in particolare persone che non potrebbero direttamente riprendere un posto di lavoro con i vincoli che esso comporta. Tuttavia non riflettono le condizioni reali del mercato del lavoro sia per la natura che per le modalità del lavoro: i partecipanti restano completamente a carico dalle prestazioni sociali e non possono reintegrare il sistema assicurativo di protezione sociale né costituire diritti alla disoccupazione e alla pensione, salvo i minimi non contributivi esistenti in alcuni Stati membri. Per queste ragioni, siffatte misure restano limitate, sono marginali in Francia e in diminuzione in Germania e in Lussemburgo, che gli preferiscono l'opzione di seguito presentata.

III - 2-2-2. I posti di lavoro agevolati nel settore non commerciale

Questa opzione è quella più utilizzata negli Stati membri in cui esiste. Gli enti locali suscitano la creazione di posti di lavoro nel settore dell'economia sociale, dei servizi di prossimità, dei servizi pubblici, o si fanno essi stessi datori di lavoro. I posti di lavoro sono vicini per la loro natura ai precedenti (descritti in 2.2.1), ma sono meglio strutturati, spesso inquadrati da contratti di lavoro. Sono prelevati contributi sociali che permettono un reinserimento nei sistemi di assicurazione sociale. Queste misure comprendono segnatamente:

- in Spagna, *l'empleo social*;
- in Belgio, l'assunzione presso i *Centres Publics d'Aide Sociale* di beneficiari diretti del *minimex*, che sono messi a disposizione di comunità locali o di ONG;
- in Germania, la creazione di posti di lavoro da parte dei comuni, in particolare per i giovani, nel quadro del programma *Hilfe zur Arbeit*;

³² Famiglie monogenitore, persone anziane di età superiore a 57.5 anni, persone dispensate per ragioni sociali o mediche.

- in Francia, i contratti di lavoro-solidarietà (CES³³), e di lavoro consolidato (CEC), per i quali i beneficiari diretti dell'RMI sono fra i destinatari prioritari;
- in Danimarca, la formazione al lavoro presso datori di lavoro pubblici;
- in Lussemburgo, gli incarichi temporanei compensati;
- in Irlanda, i programmi di *Community employment*;
- nei Paesi Bassi, i *Banenpool* e le esperienze *Melkert*.

Lo sviluppo di queste misure sollecita fortemente gli enti locali e induce attualmente alcuni Stati membri a riesaminare la ripartizione dei bilanci, del personale e delle responsabilità. In materia di finanziamento le situazioni sono contrastate. In Lussemburgo, Portogallo e Francia³⁴ il bilancio è nazionale, ma la gestione decentrata. In Svezia e Germania i comuni devono sopportare completamente i costi dei dispositivi di reddito minimo. Negli altri Stati membri la copertura delle spese è divisa tra enti locali e nazionali. Il bilancio non è tuttavia il solo problema. Si pone anche la questione di sapere se gli enti locali dispongono del personale e della competenza richiesti per organizzare queste iniziative di creazione di posti di lavoro.

I posti di lavoro offerti sono essenzialmente di qualità minima: salari bassi, tempi parziali, breve durata, scarsa garanzia di rinnovo. Poche formole superano l'anno³⁵. I contraenti non acquisiscono sempre un'esperienza professionale da poter valorizzare in un posto di lavoro ulteriore, e resta difficile un loro successivo reinserimento duraturo nel mercato del lavoro. Nei Paesi Bassi, nel 1996, il 6% delle persone in contratti agevolati ha trovato un posto di lavoro regolare; il dato è del 16% in Lussemburgo nel 1995. In Francia, nel 1996, il 27% delle persone titolari di RMI lavoravano un anno più tardi, di cui il 44% con contratti agevolati³⁶, e tre quarti di questi in un posto a tempo parziale che hanno dovuto accettare in attesa di un posto a pieno tempo.

III - 3. L'accesso al mercato del lavoro

Poche misure sono rivolte ai beneficiari di reddito minimo. Gli Stati membri attribuiscono un'importanza particolare a facilitare il passaggio al lavoro evitando perdite di reddito.

III - 3-1. L'accesso alle imprese

Diverse misure d'incentivazione si rivolgono ai datori di lavoro; tra le più correnti una sovvenzione o la riduzione degli oneri sociali nel quadro di contratti a durata limitata. La maggioranza degli Stati membri vi ha fatto ricorso, senza che queste misure riguardino in modo particolare i beneficiari diretti di redditi minimi. Germania, Lussemburgo, Belgio, Paesi Bassi, Francia e Regno Unito incoraggiano i datori di lavoro ad assumere tali beneficiari diretti.

Sono adottate disposizioni per ridurre i rischi di sostituzione di personale esistente con dipendenti sovvenzionati. Le misure inducono i datori di lavoro a prolungare

³³ Rendono conto del 40% dell'inserimento professionale dei beneficiari del RMI. Questi ultimi rappresentano il 30% dei CES firmati.

³⁴ Inoltre, ogni dipartimento deve dedicare il 20% del bilancio RMI a misure specifiche d'inserimento (sanità, alloggio, ecc.) che possono sostenere i contratti agevolati.

³⁵ Con l'eccezione, ad esempio, dell'Irlanda, dove i maggiori di 35 anni difficili da collocare possono avere contratti di 3 anni, e della Francia, dove il CEC può essere rinnovato per un periodo massimo di cinque anni.

³⁶ Compresi gli aiuti alle imprese trattati al punto successivo, III-3.

l'assunzione oltre i periodi sovvenzionati (contratti-tipo in Lussemburgo, accordi tripartiti in Germania e impegno di soddisfare i criteri di qualità delle opzioni del "New Deal" nel Regno Unito, contratti di iniziativa lavoro - CIE - in Francia). L'esperienza mostra che i datori di lavoro restano globalmente reticenti. Tuttavia, in particolare a causa della selezione che operano i datori di lavoro all'entrata, la proporzione di quelli che ottengono in seguito un posto di lavoro regolare è più elevata che nelle opzioni precedenti. Sarebbe utile in futuro poter valutare la qualità dei posti di lavoro ottenuti.

A parte l'incentivo finanziario, diversi Stati membri tentano di attivare presso le imprese e i loro dipendenti le loro responsabilità sociali. La Danimarca ha organizzato un dibattito nazionale ed europeo su questo tema nel 1997³⁷. La Francia e il Portogallo coinvolgono le parti sociali nelle commissioni di inserimento destinate a far emergere localmente le opportunità di occupazione. In Belgio il CPAS persegue partenariati con le imprese.

Infine in Francia, Spagna, Irlanda e Portogallo i beneficiari diretti dei redditi minimi possono ricevere un aiuto alla creazione di un lavoro autonomo o un'impresa. Aiuti specifici sono inoltre accordati per la creazione di imprese di inserimento che accolgono e utilizzano persone in difficoltà o più vulnerabile riguardo al mercato del lavoro.

III - 3-2. *Gli incentivi finanziari a riprendere un lavoro*

Quando si considerano i tassi di sostituzione netti dei redditi minimi con salari medi³⁸, l'incentivo economico a cercare un lavoro resta globalmente valido per le persone sole, che costituiscono circa la metà dei beneficiari diretti di redditi minimi in tutta l'Unione. I tassi sono sensibilmente più elevati per le coppie con due figli dove un solo genitore riprenderebbe un posto di lavoro; un modello che tenesse conto del lavoro della coppia, situazione frequente nei paesi nordici e che tende a svilupparsi nel resto dell'Unione, ridurrebbe i tassi. Per le famiglie monogenitore, i tassi sono fino ad un certo punto sottovalutati, poiché non sono incluse le spese di custodia dei bambini, elemento chiave della ripresa di un posto di lavoro.

La relazione tra reddito minimo e salario minimo garantito³⁹ è oggetto di dibattito in diversi Stati membri. Sarebbe utile potere stimare in futuro i tassi di sostituzione rispetto a questi salari⁴⁰, poiché vi è una forte probabilità che il salario alla ripresa di un posto di lavoro si situi su questi livelli.

III - 3-2-1. *Adeguamento dei livelli di reddito minimo*

Gli Stati membri non operano riduzioni dei livelli dei redditi minimi a titolo di incitamento alla ripresa di un posto di lavoro. È difficile agire su importi che sono considerati al livello di sussistenza; sarebbe difficile giustificarne una riduzione. Gli Stati membri hanno tuttavia rafforzato le sanzioni individuali in caso di rifiuto di lavorare o di partecipare a misure di integrazione. Il pagamento dell'indennità può essere sospeso per alcuni mesi, o più a lungo in caso di recidiva (Belgio, Spagna,

³⁷ "Un nuovo partenariato per la coesione sociale". Copenaghen, giugno 1997.

³⁸ Ovvero 2/3 di questi salari, inclusi gli assegni familiari e per l'alloggio: tabella 3.4 p. 35 in "Sistemi di prestazioni e incentivi al lavoro", OCSE, edizione 1998.

³⁹ Esiste in sei Stati membri.

⁴⁰ A tempo pieno.

Francia, Lussemburgo, Portogallo) o può essere ridotto l'importo (riduzione del 20 - 25% in Danimarca, Germania e Finlandia; del 15, 20 e quindi 100% nei Paesi Bassi; del 40% nel Regno Unito). Le persone colpite da sanzione hanno in generale possibilità di ricorrere. Pochi dati sono disponibili sull'applicazione effettiva delle sanzioni (2,1% dei beneficiari in Portogallo, 2,8% in Lussemburgo, 5% dei contratti di inserimento firmati in Francia).

III -3-2-2. Gestire la transizione dal reddito minimo al salario

Per facilitare il passaggio ad un posto di lavoro remunerato, sei Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Paesi Bassi) hanno organizzato periodi transitori (1 a 3 anni) durante i quali è possibile cumulare, in tutto o parte⁴¹, il reddito minimo con il salario. I Paesi Bassi e Irlanda lo hanno fatto con l'obiettivo di incoraggiare il lavoro a tempo parziale⁴². Il Lussemburgo non tiene conto dei redditi professionali fino a concorrenza del 20% del reddito globale garantito, senza limiti di tempo. Irlanda e Regno Unito autorizzano il cumulo permanente con un salario nei limiti rispettivi di 30 e 16 ore alla settimana⁴³, e utilizzano inoltre "in-work benefits" (prestazioni agli occupati) riservati attualmente alle famiglie con figli⁴⁴. Solo alcune Comunità autonome spagnole hanno mantenuto il divieto di cumulo di un salario con un reddito minimo. L'approccio potrebbe essere allargato alle prestazioni associate, come è il caso dell'alloggio in Irlanda e nel Regno Unito; i beneficiari di reddito minimo ne risulterebbero ben più incoraggiati a cogliere le opportunità di lavoro. Fino ad oggi pochi Stati membri si sono impegnati in materia; la complessità del passo e la ripartizione delle competenze tra molteplici livelli amministrativi rallentano probabilmente il progresso lungo tale direzione.

L'efficacia di queste misure dipende da un'articolazione adeguata tra diritto al lavoro, protezione sociale, misure attive per la formazione e l'occupazione e sistemi fiscali. In accordo con il Libro bianco della Commissione "Crescita, competitività, occupazione"⁴⁵, gli Stati membri hanno intrapreso a ridurre i costi non salariali del lavoro per la manodopera poco qualificata. Inoltre, gli Stati membri si sono ora impegnati ad un orientamento per l'occupazione⁴⁶ che mira ad esaminare e ad impostare in modo diverso i sistemi di indennità e di imposte, nonché ad incentivare i disoccupati e gli inattivi a cercare e cogliere le opportunità di lavoro e di formazione.

IV - Ancora un passo: i percorsi individuali di integrazione

Solo una minoranza di beneficiari diretti lascia i redditi minimi per un posto di lavoro. Per migliorare questi risultati, si sviluppa un approccio fondato su contratti individuali che impegnano i firmatari ad elaborare progetti personali.

⁴¹ A volte in modo decrescente.

⁴² Paesi Bassi: per le persone maggiori di 57.5 anni e le famiglie monogenitore con figli minori di cinque anni; Irlanda: riguarda la "Unemployment Assistance" e la "Lone Parents Assistance".

⁴³ Alle condizioni standard dei redditi minimi.

⁴⁴ Nel Regno Unito esiste un'esperienza pilota per le altre categorie. In Irlanda un sostegno decrescente su 3 anni è apportato dalla "Back to Work Allowance" per impieghi di recente creazione o per la creazione di posti di lavoro autonomo. Le "In-work benefits" tengono conto dei costi dell'alloggio.

⁴⁵ COM(98) 700 def.

⁴⁶ Orientamento 4 degli orientamenti per l'occupazione 1999. COM(98) 574 def.

Negli Stati membri che dispongono di dati (tab. 5), le uscite annuali dei redditi minimi vanno dal 6% al 33% e non si spiegano tutte con l'occupazione, che interviene ad esempio per i due terzi delle uscite in Francia e il 13% nei Paesi Bassi, senza che sia possibile valutare il carattere duraturo dei posti di lavoro ottenuti. Gli Stati membri sono stati portati ad esplorare altri campi di integrazione sociale e abordare la molteplicità degli ostacoli tanto personali quanto istituzionali che possono incontrare i beneficiari diretti di reddito minimo. Questi ostacoli possono situarsi ad esempio a livello dell'ambiente familiare, dell'istruzione, dell'alloggio e compromettere le possibilità di trovare un posto di lavoro e mantenerlo.

I lavoratori sociali, che sono spesso i primi interlocutori dei beneficiari diretti di reddito minimo, testimoniano di una difficoltà generale a proiettarsi verso il futuro, ad orientarsi nella panoplia mutevole delle misure per la formazione e l'occupazione. Per rimediare, sono stati sviluppati servizi di orientamento che aiutano le persone a superare gli ostacoli e ad inserirsi in tempi più compatibili con il loro sviluppo personale.

Sono stati elaborati piani d'azione personalizzati, che permettono un approccio più coerente nel tempo, che tiene conto dell'ambiente familiare e sociale. Ad esempio, possono includere passi relativi all'autonomia sociale (apprendimento delle lingue, patente di guida, cura di disintossicazione, ecc.), alla famiglia (educazione dei bambini, indebitamento eccessivo, ecc.), alla mutua assistenza locale, all'alloggio, alla formazione, all'apprendimento della cittadinanza. Il posto di lavoro resta in molti casi l'obiettivo finale.

Gli Stati membri hanno investito in tale approccio in grado diverso. Ad esempio, si riscontrano:

- in Finlandia, i piani individuali obbligatori per coloro che rifiutano un'offerta di lavoro (instaurati nel marzo 1998);
- in Germania, il *Gesamtplan* (piano generale) della legge sul *Sozialhilfe* (19-4);
- in Danimarca, lo *individuel handlingsplan* (piano di gestione individuale) che i municipi devono stabilire per i beneficiari diretti della *Sociale Bistand* maggiori di 25 anni;
- nei Paesi Bassi, *Weg naar de arbeidsmarkt* (via verso il mercato del lavoro) per i disoccupati di lunga durata, con accordi relativi all'integrazione sociale, agli studi e alla formazione;
- nel Regno Unito, il *Jobseeker's Agreement* (accordo del richiedente lavoro), che condiziona la concessione della *Jobseeker's Allowance* (indennità del richiedente lavoro) ed è rivista ogni quindici giorni, definisce i tipi di lavoro per i quali la persona è disponibile e le tappe che percorrerà per trovare un lavoro.

In altri Stati membri i piani individuali sono evoluti nel senso di impegni reciproci che non soltanto restituiscono alle persone una responsabilità sul loro futuro, ma prevedono anche le modalità in cui i servizi sociali e dell'occupazione potranno aiutarle a realizzare gli obiettivi. In Francia e in Portogallo, gli impegni si estendono alle Comunità locali rappresentate nell'ambito delle commissioni di inserimento, cofirmatarie degli impegni.

Questi impegni reciproci corrispondono al *contrat d'intégration* (contratto d'integrazione) in Belgio, al *contrat d'insertion* (contratto d'inserimento) in Francia, al *projet d'insertion* (progetto d'inserimento) in Lussemburgo, al *proyecto de integración* (progetto d'integrazione) in Spagna e all' *acordo de inserção* (accordo d'inserimento) in Portogallo. Essi sono percepiti come strumenti sociali indicativi ai quali i lavoratori sociali fanno spesso ricorso in modo discrezionale, e coprono il 15% dei beneficiari diretti in Belgio, il 22% in Portogallo, il 28% in Francia. Non sono contratti di lavoro: il lavoro interviene come un elemento fra gli altri, volto all'obiettivo globale di integrazione economica e sociale. Ad esempio, in Portogallo, un *acordo de inserção* su cinque riguarda l'istruzione, la sanità e/o l'accompagnamento sociale, uno su dieci l'alloggio.

V - Prospettive, risorse e prestazioni sufficienti come punto d'appoggio dell'integrazione economica e sociale

Nella Raccomandazione, il Consiglio raccomandava di riconoscere, "nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana". I dispositivi di redditi minimi colgono l'invito in un duplice modo: da un lato intervengono come meccanismi ultimi di redistribuzione dei redditi, essenziali in periodo di crisi economica e di aggravamento della povertà; d'altro lato costituiscono, grazie alle prestazioni e ai servizi associati, un punto fermo per la reintegrazione economica e sociale dei loro beneficiari diretti.

La Raccomandazione del Consiglio ha contribuito ad organizzare e stimolare la riflessione e il dibattito tra gli Stati membri. Si osserva inoltre una certa convergenza dei dispositivi nazionali in materia di campo d'applicazione e di condizioni di ammissibilità. Sussistono invece differenze considerevoli per quanto riguarda il loro posto nei sistemi di protezione sociale, i legami con le altre misure di sostegno sociale e di occupazione e le modalità di attuazione – quali i livelli di sostegno garantiti e le disposizioni in materia di prestazioni e servizi associati.

Il reinserimento delle persone più povere nei regimi generali di sicurezza sociale (fondati sull'assicurazione) prevede spesso come prerequisito la ripresa di un posto di lavoro regolare. Ma solo una minoranza di beneficiari diretti di redditi minimi può attualmente contare su tale situazione, dato che la maggior parte delle attività remunerate offerte restano risposte provvisorie. La delimitazione tra reddito minimo e salario si attenua, complice lo sviluppo di posti di lavoro di breve durata o a tempo parziale. È peraltro possibile che proprio l'elasticità delle condizioni di cumulo del reddito minimo con un salario possa favorire l'emergere di queste nuove forme di lavoro. D'altronde, ci si può chiedere se i redditi minimi costituiscano lo strumento più adeguato per aiutare le persone che lavorano a tempo parziale e che percepiscono salari bassi.

Di fronte alla precarietà del mercato del lavoro, concepire per i beneficiari diretti di reddito minimo opportunità di lavoro più realizzabili a lunga durata è un'impresa di ampio respiro nella quale gli Stati membri si impegnano in grado diverso. Sono state intraprese iniziative, quali la creazione di posti di lavoro nel settore non commerciale, la

mobilitazione dei servizi del lavoro, la facilitazione del passaggio dal reddito minimo al salario senza perdita di reddito. Gli accordi o contratti individuali attuati in diversi Stati membri rafforzano tale processo, ancorando il lavoro in una visione più ampia dell'integrazione e coinvolgendo più attivamente i beneficiari diretti di reddito minimo.

Per proseguire i lavori con gli Stati membri nell'obiettivo di migliorare la situazione dei beneficiari di dispositivi ricompresi nella Raccomandazione, la Commissione propone di approfondire i seguenti interrogativi:

Ottimizzare la protezione sociale offerta

- Come garantire meglio la copertura dei bisogni essenziali, e tener meglio conto delle prestazioni associate (alloggio, sanità, famiglia, ecc.)?
- Si può pervenire ad una maggiore coerenza tra i minimi sociali e le altre prestazioni sociali, in particolare quelle relative alla disoccupazione e alla pensione?
- In quale misura i dispositivi possono completare i redditi di lavoro?
- Come migliorare il funzionamento dei dispositivi dal punto di vista dei loro utenti?

Aumentare le opportunità di accesso al posto di lavoro

- Come aiutare i beneficiari diretti a prendere parte alle misure generali di formazione e a favore dell'occupazione?
- Occorrono misure specifiche, per quali ragioni e di quali tipi?
- Quali sono le migliori prassi per facilitare il passaggio al posto di lavoro senza perdita di reddito?
- Si può migliorare la qualità dei posti di lavoro proposti e accessibili ai beneficiari diretti?

Questi interrogativi dovrebbero essere trattati in collegamento con gli orientamenti europei per l'occupazione e i piani nazionali che ne derivano.

Sviluppare l'integrazione economica e sociale

- Quali sono i diritti e le responsabilità dei beneficiari diretti e delle persone a loro carico?
- Come organizzare risposte coordinate ai molteplici problemi economici e sociali che incontrano i beneficiari diretti?
- Cosa dice il numero crescente di beneficiari diretti di reddito minimo sul modo in cui le politiche economiche e sociali funzionano e promuovono i loro obiettivi dichiarati di partecipazione e coesione sociale? Quali soluzioni perseguire nel senso di una migliore integrazione sociale?

La Commissione desidera inoltre aprire il dibattito alle parti sociali, alle ONG e alle altre organizzazioni della società civile, nella loro qualità di attori di rilievo delle politiche di integrazione economica e sociale. Le discussioni che saranno sviluppate e gli orientamenti che potranno essere espressi contribuiranno a preparare l'attuazione del nuovo articolo 118 del futuro Trattato (articolo 137 della versione consolidata).

Tabella 1

**Dispositivi nazionali di reddito minimo,
principali servizi e prestazioni associati**

	Dispositivo di base	Principali servizi e prestazioni associati
Austria	Sozialhilfe	Indennità alloggio (se un alloggio adatto non è coperto dai tassi standard, lo è tramite pagamenti addizionali o aiuto in natura). Assicurazione malattia o sanità.
Belgio	Minimex (minimo di mezzi di sussistenza)– Minimum inkomen	Normalmente il minimex copre qualsiasi spesa necessaria. Pagamenti eccezionali possibili a discrezione dei Centri pubblici di aiuto sociale, soprattutto per l'alloggio e spese associate, sanità, arretrati di gas/acqua/elettricità.
Danimarca	Sociale Bistand	Indennità alloggio. Indennità di studio per studenti che vivono presso la famiglia o al suo esterno.
Finlandia	Toimeentulotuki	Indennità alloggio. Parte addizionale di "Toimeentulotuki" che copre cure sanitarie costose, custodia dei bambini, costi elevati legati all'esercizio di un lavoro.
Francia	Revenu Minimum d'Insertion - RMI	Indennità alloggio al tasso massimo per inquilini. Esenzione dalla tassa di abitazione. Cure sanitarie gratuite. Mezzi messo a disposizione nel quadro dei contratti di inserimento.
Germania	Sozialhilfe	Indennità alloggio. Assicurazione sanità e spese legate alle malattie. Indennità di istruzione. Aiuti per circostanze eccezionali.
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance – Unemployment assistance	Indennità alloggio. Aiuti per abbigliamento e calzature dei bambini. Aiuti in natura per letti e corredi, riscaldamento e altre attrezzature domestiche essenziali.
Lussemburgo	Revenu Minimum Garanti – RMG	Indennità alloggio. Presa a carico dell'assicurazione medica .
Paesi Bassi	Algemene Bijstand	Indennità alloggio. Presa a carico dell'assicurazione medica .
Portogallo	RMG – Rendimento minimo garantido	Indennità alloggio. Spese mediche (per alcune categorie), borse di studio. Sovvenzioni ai trasporti pubblici.
Portogallo	RMG – Rendimento minimo garantido	Indennità alloggio. Spese mediche (per alcune categorie), borse di studio. Sovvenzioni ai trasporti pubblici.
Spagna	Renta Minima	Aiuto sociale di emergenza (alloggio, attrezzatura e apparecchi domestici).
Spagna	Renta Minima	Aiuto sociale di emergenza (alloggio, attrezzatura e apparecchi domestici).
Svezia	Socialbidrag	Indennità alloggio. Indennità per famiglie monogenitore.
Svezia	Socialbidrag	Indennità alloggio. Indennità per famiglie monogenitore.
Regno Unito	Income Support - Income-based Job-seeker's Allowance	Indennità alloggio. Contributo alle tasse locali. Cure dentistiche, occhiali sovvenzionati; latte + vitamine per bambini < 5 anni e donne incinte, pasti scolastici. Aiuti alle spese di maternità e di funerali. Pagamenti nella stagione fredda a pensionati, disabili e persone con figli < 5 anni.
Regno Unito	Income Support - Income-based Job-seeker's Allowance	Indennità alloggio. Contributo alle tasse locali. Cure dentistiche, occhiali sovvenzionati; latte + vitamine per bambini < 5 anni e donne incinte, pasti scolastici. Aiuti alle spese di maternità e di funerali. Pagamenti nella stagione fredda a pensionati, disabili e persone con figli < 5 anni.

I beneficiari diretti di redditi minimi beneficiano delle disposizioni nazionali generali relative alle cure sanitarie, all'istruzione e alla famiglia (assegni familiari); sono citati qui soltanto i servizi e prestazioni addizionali. Le disposizioni relative al lavoro e alla formazione sono trattate direttamente nel testo della relazione.

Fonti:

- Pierre Guibentif, Denis Bouget, "le politiche del reddito minimo nell'Unione europea", Lisbona, 1997
- Risposte nazionali al questionario 1997 della Commissione sul reddito minimo garantito.
- Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, " Report on GMI development in EU Member States in 1992-1997", Dicembre 1997, Matti Heikkila, Darren McCausland.
- OCSE, "L'assistenza sociale nei paesi dell'OCSE, relazioni nazionali", 1996.

Tabella 2

Livelli di sostegno apportati dai redditi minimi, dagli assegni familiari e per l'alloggio

1995, espressi in parità di potere d'acquisto

Stati membri	A ⁴⁷	B	D	DK	E ⁴⁸	F	FIN	IRL ⁴⁹	L	NL	P ⁵⁰	S	UK ⁵¹
--------------	-----------------	---	---	----	-----------------	---	-----	-------------------	---	----	-----------------	---	------------------

Non coniugati-senza figli

Sostegno globale netto	483	499	661	561	304	481	644	384	808	734	221	625	661
Quota degli assegni alloggio %	27	0	36	9	0	40	40	0	14	21	21	7	56

Coppia - 2 figli

Sostegno globale netto	1082	926	1230	1431	565	858	1266	852	1519	1090	654	1207	1094
Quota degli assegni alloggio %	15	0	29	0	0	31	20	0	7	14	10	14	34
Quota degli assegni familiari %	23	28	7	11	8	11	14	9	14	10	10	13	11

Famiglia monogenitore - 2 figli

Sostegno globale netto	903	926	895	007	504	760	050	837	145	006	476	994	960
Quota degli assegni alloggio %	18	0	34	11	0	35	24	0	10	16	13	18	38
Quota degli assegni familiari %	28	28	13	26	10	12	42	9	18	11	13	14	16

Gli assegni familiari e per l'alloggio sono espressi in % del sostegno globale netto. Una % nulla indica l'assenza di un assegno alloggio distinto. Si suppone che i costi di alloggio siano allora coperti dal reddito minimo. I dati sono al netto dei prelievi, (imposte sul reddito, tasse locali) che sono effettuati in Danimarca, Lussemburgo, Regno Unito e Paesi Bassi.

Fonti:

- dati modellizzati a partire dalla base di dati OCSE sulle prestazioni sociali, le tasse e gli incentivi al lavoro; sito Internet : <http://www.oecd.org/els.socpol/benefitscompendium/index.htm>.
- Parità di potere d'acquisto, Eurostat: *Statistiche in breve - Economia e finanza*, 1995/2. Ogni importo in valuta nazionale è convertito in un'unità di riferimento comune, PPA, che permette di comperare la stessa quantità di beni e di servizi in ogni Stato membro per un anno dato.

⁴⁷ Media dei 9 dispositivi di *Sozialhilfe* esistenti (1 per ogni Bundesland). Per quanto riguarda l'assegno per l'alloggio, a causa delle forti variazioni legate alla presa in considerazione delle situazioni individuali, è stato possibile includere solo un importo molto approssimativo.

⁴⁸ In ogni famiglia "Renta minima" e assegni familiari sono teoricamente tassabili, ma nessuna tassa è in realtà pagata, poiché gli importi delle prestazioni restano inferiori al limite massimo dei redditi esonerati.

⁴⁹ Indennità alloggio non inclusa poiché non disponibile. In effetti, relativamente pochi beneficiari del "Supplementary Welfare Allowance" la ricevono. L'indennità di genitori soli, che copre il 68% dell'aiuto globale fornite, è tassabile, ma non è effettuato alcun prelievo, poiché gli importi delle prestazioni sono inferiori al limite massimo dei redditi esonerati.

⁵⁰ Dati per l'anno 1997, primo anno d'applicazione del RMG.

⁵¹ L'"Income Support" è tassabile (in parte per coppia + 2 e genitore solo + 2), ma non è effettuato alcun prelievo, poiché gli importi delle prestazioni sono inferiori al limite massimo dei redditi esonerati. Lo scarso importo indicato alla voce "tasse" corrisponde alle tasse locali ed è in effetti compensato da un contributo alle tasse locali versato ai beneficiari che, in pratica, neutralizza l'impatto di queste tasse.

Tabella 3

Caratteristiche dei beneficiari diretti di redditi minimi

In % sul numero di beneficiari diretti

	B	DK	D	E	FI	FR	Irl 1997	U.A.	L	NL	P	S	UK	
	1997	1994	1996	1995	1994		SWA		1994	1995	1996	1994	I.S.	JSA
Persone sole (m/f)	54	40,6 25,3/15,3	51,6	22 à 30	61,4 36,9/24,5		72,8		66,5	57,6	?	61,5 39/22,5	59	78
Famiglie monogenitore. (m/f)	19	11,5 1/10,5	22,7	35 à 40	10,5 1,3/9,2				19,5	23,6	21,9	17,2 1,9/15,3	27	1
Coppie con figli	9,2	32,5	14		15,8				8,2	11,8		15,6	5	15
Numero di beneficiari diretti	80 020	290 000	1 377 945	63 714	339 020 (1995)	1 010 472	18 279	159 777	4622	493 000	89 937	715 000	4103000	1097000
Variazione dal 1990%	+ 62	+ 16	+ 11 (/1995)	+ 26 (95/97)	+ 87	+ 98		+ 14	+ 73 (/1986)	- 7		+ 8 (93/94)	*	
Popolazione totale coperta	126 000 (est.)		2.688 805	186 568	584 100 (1995)		37 604		6 804		283 433			
Ripartizione per età	27%<25 a 51%<35 a	50%<30 a	73 % < 40 a	2/3 < 45 a	2/3 < 30 a		70%< 39 a	53%<35 a	54%< 40 a	60% <40 a	51< 25a		9%< 25 a 43 >60 a	29 < 25a 13 > 50a

a = anni

I beneficiari diretti corrispondono in realtà a famiglie ai sensi di ciascun dispositivo nazionale (definizioni nazionali) con composizioni variabili (una sola persona o un titolare e i suoi figli a carico e/o adulti della stessa famiglia). La popolazione totale coperta è in generale stimata a partire dalle dichiarazioni dei beneficiari.

Fonte : Pierre Guibentif – Denis Bouget, "Le politiche del reddito minimo nell'Unione Europea", 1997; integarta da:

B : situazione al gennaio 97; "Les bénéficiaires du minimex en Belgique , 1990-1997", Le Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale, Jan Peeters ;

D : situazione al 31-12-96; "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt" ;

DK : Susanna Brogaard e Hanne Weise: "Evaluering af Lov om kommunal aktivering" 1997 ;

E : % variano secondo le Comunità autonome; Fundacion Argentaria, 1995 ;

F : situazione al 31.12.96 , inclusi DOM che rappresentano circa il 16% del totale; DIRMI/CAF, giugno 1997;

P : situazione al 31-08-98 ;

IRL : situazione al 31-12-97; SWA = Supplementary Welfare Allowance; il flusso annuale è più elevato (73 554 beneficiari diretti nel 1997) ; U.A. = Unemployment Assistance ;

Lux : 3a relazione RMG del Consiglio Superiore dell'azione sociale alla Camera dei Deputati, luglio 1996 ; dati FNS / CDP dic. 1994;

NL : Dati per beneficiari dai 18 ai 64 anni;

UK: I.S = Income support; JSA = income-based Jobseeker's allowance; Statistics Quaterly Enquiry, Nov.97; Northern Ireland: Income support 100% census, JSA 20% sample. Dati arrotondati al migliaio più vicino. * Il numero di beneficiari dell'IS è aumentato del 36% sul periodo 90/95. A decorrere da ottobre 1996, JSA ha sostituito IS per le persone alla disoccupazione.

Tabella 4

Situazione dei richiedenti di reddito minimo in relazione al lavoro

In % sul totale dei richiedenti

	In occupazione	In cerca di occupazione		In tirocinio o formazione	Altro
		con indennità	senza indennità		
B	2,8	7	30,1	3,8 (studenti)	56,3 di cui 10,8 separazione della coppia, 9,6 complemento ad altre prestazioni, 2,9 handicap/malattie
D	7,4	14,3	20,9	5,3	62,1 di cui 14,8 oneri domestici, 7,1 handicap/malattie, 1,4 pensionati
E	molto pochi	disoccupati di lunga durata		pochi	famiglie monogenitore
FIN	11,1	54,3	molto pochi		76,7 complemento a altre prestazioni
F	13	13,8	41,2	6	26
IRL	non disponibile	90			10 di cui 2,6 handicap/malattie, 1,6 rifugiati
L	8	31			51 di cui 26 handicap / malattie, 18 coniugi al focolare, 8 vecchi di più di 60 anni;
P	5,3	86,2			5 pensionati, 2,8 handicap/malattie, 0,7 sostegno di famiglia
S	50 di cui 20 tempo pieno	4 x media nazionale			33 handicap/malattie
UK	non disponibile	21,1 (JSA)		non disponibile	78,4 di cui 34,1 pensionati, 19,5 famiglie monogenitore, 17,3 handicap/malattie

NB: un richiedente di reddito minimo può ricevere diverse altre prestazioni sociali.

Fonti:

risposte nazionali al questionario della Commissione del 1997 integrate da :

B : situazione al momento della domanda; "Enquête sur l'accroissement du nombre des demandes en vue de l'obtention du minimex. Union des villes et communes belges, section CPAS"; dati 1994;

D: situazione al 31-12-1996 per persone dai 15 ai 65 anni; "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt";

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, "Las rentas minimas de insercion", origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05-1997;

F: al momento della domanda; Isa Aldeghi, "Les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion", indagine RMI 900-CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov. 96;

IRL: Supplementary Welfare Allowance + Unemployment Assistance; Statistical information on Social Welfare Services - Department of Social Community and Family Affairs - 1997;

L: situazione al momento della domanda; Relazione sull'attività 1995 del Service Nationale d'Action Sociale;

P: nel periodo sperimentale 1-7-96/ 31-10-97, 17.960 famiglie hanno ricevuto il RMG per questo periodo; al 30-7-97, 11,482 famiglie lo ricevevano ancora.

SV: risposta al questionario 1996, dati del 1994;

UK: Income Support + Income-based Jobseeker's Allowance (JSA), Statistics Quaterly Enquiry, Nov.97;

Northern Ireland: Income support 100% census. JSA 20% sample.

Tabella 5

Risultati dei dispositivi di integrazione socioeconomica

In % sul totale dei beneficiari diretti

	Attivati	Uscite dal dispositivo	In occupazione	In volontariato	In formazione o tirocini	Altro
Dk	49	20 a 30	15		34	50 complemento ad altre prestazioni
D	8,4					
E	100 in teoria		13 empleo social	non disponibile	non disponibile	0,05 proyectos de integración social (cure sanitarie, educazione dei bambini. ecc.)
F	> 28	33	27		6	47 ricerca di lavoro, 5 altro
L	12,0	6,0 nel 96	4,7	3,9	3,5	79,5 dispensati da MSC
NL		32,9	11,6	non disponibile	0,6	18,8 di cui 4 trasloco/estero, 4 matrimoni
P	21,8		9,7		21,5	18,6, sanità; 23,7 sostegno sociale; 7,8 alloggio

“Attivati” = beneficiari che hanno partecipare a misure di integrazione sociale e economica

“In occupazione” = persone che hanno trovato un posto di lavoro agevolato o meno.

Fonti:

Risposte degli Stati membri al questionario della Commissione del 1997 integrate da:

D: partecipanti al programma “Hilfe zur Arbeit”; Breuer Wilhem “Reddito minimo garantito e politiche di inserimento sul mercato del lavoro: il caso della Germania”, ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 1995, in base ad un’indagine del 1992;

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, “Las rentas minimas de insercion”, origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05-1997; Fundacion Argentaria “Las rentas minimas dell’insercion in Espana: entre la asistencia y la insercion”, versione provvisoria maggio 1995; dati 1993;

F: situazione un anno dopo l’ammissione al RMI. 28% “attivati”= coloro che hanno firmato un contratto di inserimento; Isa Aldeghi, “Les nouveaux arrivants au revenu minimum d’insercion”, indagine RMI900 - CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov. 96;

L: situazione al 31-12-1995: su 7,433 beneficiari, 5,912 (79,5%) sono dispensati da Misure sociali complementari (MSC); il 56,7% dei non dispensati è “attivato”; 3a relazione del Consiglio superiore all’azione sociale alla Camera dei Deputati, luglio 1996;

NL: dati 1991. studio “Dall’assistenza nazionale al posto di lavoro”, Ministero degli Affari sociali e dell’Occupazione, maggio 1994. Nel 1995 le misure di attivazione riguardano il 27,5% del totale dei beneficiari diretti;

P: risultati per il periodo 1-7-96/ 31-08-98; 21,8% “attivati” = coloro che hanno firmato un “acordo de inserçao”.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 24 giugno 1992

in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale

(92/441/CEE)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITA EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 235,

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,visto il parere del Parlamento europeo ⁽²⁾,visto il parere del Comitato economico e sociale ⁽³⁾;

- (1) considerando che per il rafforzamento della coesione sociale nella Comunità occorre favorire la solidarietà nei confronti delle persone più svantaggiate e vulnerabili;
- (2) considerando che il rispetto della dignità umana costituisce uno dei diritti fondamentali su cui è basato il diritto comunitario, riconosciuti nel preambolo dell'atto unico europeo;
- (3) considerando che nell'ultimo decennio si sono potenziati e diversificati i processi di emarginazione sociale ed i rischi di caduta in condizioni di precarietà, soprattutto a seguito dell'evoluzione combinata, da un lato, del mercato del lavoro, con particolare riguardo all'aumento della disoccupazione protratta e, dall'altro, delle strutture familiari, con particolare riguardo al moltiplicarsi delle situazioni d'isolamento;
- (4) considerando che alla politica generale di sviluppo, la quale può contribuire a frenare le evoluzioni strutturali indicate, occorre abbinare politiche di integrazione specifiche, sistematiche e coerenti;
- (5) considerando che è pertanto opportuno perseverare negli sforzi e consolidare i progressi finora compiuti nelle politiche sociali e adeguare tali politiche al carattere pluridimensionale dell'emarginazione sociale, il che implica la necessità di affiancare alle varie forme necessarie di sostegno immediato altre misure volte a favorire con decisione l'integrazione economica e sociale dei cittadini interessati;
- (6) considerando che coloro che soffrono di penuria, irregolarità e precarietà delle risorse non sono in grado

di partecipare attivamente alla vita economica e sociale della società in cui vivono né d'inserirsi con possibilità di riuscita nel processo d'integrazione economica e sociale e che di conseguenza ai soggetti più svantaggiati, nell'ambito di una politica globale e coerente di sostegno al loro inserimento, va riconosciuto il diritto a risorse sufficienti, stabili e prevedibili;

- (7) considerando che il Consiglio ed i ministri degli Affari sociali riuniti in sede di Consiglio il 29 settembre 1989 hanno adottato una risoluzione riguardante la lotta contro l'esclusione sociale ⁽⁴⁾ in cui si afferma che la lotta all'emarginazione sociale può considerarsi una componente importante della dimensione sociale del mercato interno;
- (8) considerando che la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dai capi di Stato o di governo di undici Stati membri nel Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, proclama, nell'ottavo considerando e ai punti 10 e 25:

«considerando che (...) in uno spirito di solidarietà, si deve combattere l'emarginazione sociale:»

«Secondo le modalità specifiche di ciascun paese:

10. Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente.

Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale.»

25. Ogni persona che ha raggiunto l'età del pensionamento, ma alla quale sia precluso il diritto alla pensione, e che non abbia altri mezzi di sostentamento, deve poter beneficiare di risorse sufficienti e di un'assistenza sociale e sanitaria commisurate alle sue specifiche necessità»;

⁽¹⁾ GU n. C 163 del 22. 6. 1991, pag. 3.

⁽²⁾ GU n. C 150 del 15. 6. 1992.

⁽³⁾ GU n. C 14 del 20. 1. 1992, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU n. C 277 del 31. 10. 1989, pag. 1.

- (9) considerando che questo aspetto fondamentale della lotta contro l'emarginazione sociale è stato recepito dalla Commissione nel suo programma d'azione per l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nell'ambito del quale particolare risalto è attribuito ad un'iniziativa comunitaria rivolta, in spirito di solidarietà, ai cittadini meno favoriti della Comunità, compresi gli anziani, la cui situazione troppo di frequente è equiparabile a quella degli esclusi dal mercato del lavoro;
- (10) considerando che l'attuazione di una garanzia di risorse e di prestazioni rientra nell'ambito della protezione sociale e che spetta gli Stati membri qualificare, a questo proposito, la natura giuridica delle disposizioni atte ad assicurare detta garanzia, le quali tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri, non fanno parte della sicurezza sociale;
- (11) considerando che nell'attuazione progressiva della raccomandazione occorre tener conto della disponibilità di risorse finanziarie, delle priorità nazionali e degli equilibri all'interno dei sistemi nazionali di protezione sociale; che negli Stati membri sussistono disparità di sviluppo per quanto concerne la protezione sociale;
- (12) considerando che il Parlamento europeo, nella sua risoluzione concernente la lotta contro la povertà nella Comunità europea ⁽¹⁾, ha auspicato l'introduzione in tutti gli Stati membri di un reddito minimo garantito, inteso quale fattore d'inserimento nella società dei cittadini più poveri;
- (13) considerando che il Comitato economico e sociale, nel suo parere del 12 luglio 1989 in merito alla povertà ⁽²⁾, ha anch'esso raccomandato l'introduzione di un minimo sociale, concepito ad un tempo come rete di sicurezza per i poveri e strumento del loro reinserimento sociale;
- (14) considerando che la presente raccomandazione non pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie in materia di diritto di soggiorno;
- (15) considerando che per il conseguimento degli obiettivi della presente raccomandazione il trattato prevede quale strumento d'azione soltanto l'articolo 235,
- I. RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:
- A. di riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti esposti in appresso;
- B. di attuare il riconoscimento di tale diritto in base ai criteri generali seguenti:
1. affermazione di un diritto fondato sul rispetto della dignità della persona umana;
 2. definizione del campo di applicazione individuale di tale diritto, in considerazione della residenza legale e della nazionalità, conformemente alle disposizioni pertinenti in materia di residenza e/o di soggiorno, con l'obiettivo di comprendere progressivamente nella misura più ampia possibile, secondo le modalità previste dagli Stati membri, tutte le situazioni di emarginazione;
 3. possibilità di fruire del diritto per tutti coloro che non dispongono essi stessi, o nell'ambito del nucleo familiare in cui vivono, di risorse sufficienti,
 - fatta salva una disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale finalizzata all'ottenimento di un lavoro per coloro la cui età, salute e situazione familiare permettano una siffatta disponibilità attiva, oppure, se del caso, fatte salve misure di integrazione economica e sociale per le altre persone, e
 - fatta salva la facoltà degli Stati membri di non permettere alle persone aventi un'attività a tempo pieno o agli studenti di fruire di questo diritto;
 4. accesso al diritto senza limiti di durata, purché il titolare resti in possesso dei requisiti prescritti e nell'intesa che, in concreto, il diritto può essere previsto per periodi limitati, ma rinnovabili;
 5. carattere ausiliario di questo diritto rispetto agli altri diritti in materia sociale tenendo presente contemporaneamente la necessità di perseguire il reinserimento delle persone più povere nei sistemi di diritti generali;
 6. attuazione, a fianco del diritto in oggetto, delle politiche ritenute necessarie, a livello nazionale, per l'integrazione economica e sociale dei cittadini interessati, quali previste nella risoluzione del Consiglio del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale;
- C. di organizzare l'attuazione del diritto in oggetto in base agli orientamenti pratici seguenti:
1. a) fissare, tenendo conto del livello di vita e dei prezzi nello Stato membro interessato e in rapporto a differenti tipi e dimensioni di

⁽¹⁾ GU n. C 262 del 10. 10. 1988, pag. 194.

⁽²⁾ GU n. C 221 del 28. 8. 1989, pag. 10.

- nuclei familiari, l'entità delle risorse giudicate sufficienti a coprire i bisogni essenziali per il rispetto della dignità umana;
- b) adeguare o integrare gli importi per soddisfare bisogni specifici;
- c) per la fissazione degli importi, fare riferimento ad indicatori ritenuti appropriati quali, per esempio, la statistica del reddito medio disponibile nello Stato membro, la statistica dei consumi dei nuclei familiari, il salario minimo legale se questo esiste o il livello dei prezzi;
- d) garantire un incentivo alla ricerca di un'occupazione per i soggetti in età lavorativa e abili al lavoro;
- e) definire modalità di revisione periodica degli importi in oggetto, in rapporto agli indicatori sopra indicati, ai fini di garantire in permanenza la copertura dei bisogni;
2. prevedere per le persone le cui risorse, valutate a livello d'individuo o di nucleo familiare, restano al di sotto dell'importo in tal modo determinato, adeguato o integrato, la concessione di un sostegno finanziario differenziale che consenta loro di disporre effettivamente di tale importo;
3. adottare le disposizioni necessarie affinché, per quanto riguarda l'entità del sostegno monetario così accordato, l'applicazione delle norme in vigore nei settori del fisco, delle obbligazioni civili e della sicurezza sociale tenga conto del livello delle risorse e prestazioni sufficienti richieste per vivere conformemente alla dignità umana;
4. adottare tutte le disposizioni necessarie per offrire ai cittadini interessati una serie di adeguate misure sociali di accompagnamento, quali attività di consulenza, informazione e assistenza per far valere i propri diritti;
5. adottare, per i soggetti in età lavorativa e abili al lavoro, le opportune disposizioni, se necessario anche nel campo della formazione professionale, per aiutarli in modo efficace a integrarsi o reintegrarsi nella vita attiva;
6. adottare le misure necessarie affinché le persone più bisognose siano effettivamente informate del loro diritto;
- prevedere, per quanto possibile e conformemente alle disposizioni nazionali, modalità di ricorso presso enti indipendenti, come i tribunali, che siano facilmente accessibili per gli interessati;
- D. di prevedere questa garanzia di risorse e prestazioni nell'ambito dei regimi di protezione sociale;
- specificarne le modalità, finanziarne i costi ed organizzarne la gestione e l'attuazione in conformità della legislazione e/o delle prassi vigenti in campo nazionale;
- E. di attuare le misure previste dalla presente raccomandazione sin d'ora e progressivamente, in modo da poter stabilire un bilancio al termine di cinque anni:
- tenendo conto della disponibilità delle risorse economiche e finanziarie nonché delle priorità stabilite dalle autorità nazionali e degli equilibri interni dei regimi di protezione sociale, e
 - modulando, se dal caso, il campo della loro applicazione per fasce d'età o per situazione familiare;
- F. di adottare disposizioni idonee:
- per raccogliere informazioni sistematiche sulle modalità effettive di accesso della popolazione interessata alle misure previste e
 - per effettuare una valutazione metodica della loro attuazione e dei risultati;
- II. F. A QUESTO SCOPO, DA MANDATO ALLA COMMISSIONE:
1. di favorire e di organizzare, d'intesa con gli Stati membri, lo scambio sistematico delle informazioni e delle esperienze e la valutazione in continuo delle normative nazionali adottate;
 2. di presentare periodicamente al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale un rapporto in cui, sulla scorta delle informazioni ricevute dagli Stati membri, sia fatto il punto dei progressi compiuti e degli impedimenti incontrati nell'attuazione della presente raccomandazione.

Fatto a Lussemburgo, addì 24 giugno 1992.

Per il Consiglio

Il presidente

José da SILVA PENEDA

semplificare al massimo le procedure amministrative e le modalità d'esame delle risorse e delle situazioni che fanno beneficiare di tale diritto;

ISSN 0254-1505

COM(98) 774 def.

DOCUMENTI

IT

05 04 01 17

N. di catalogo : CB-CO-98-774-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo