

Riquadro 1: Le politiche sociali assistenziali nei paesi UE: Aspetti generali

Nel 1992 il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato una raccomandazione⁶⁶ nei confronti degli Stati membri volta a stabilire dei criteri comuni nei sistemi di protezione sociale al fine di garantire ai cittadini un livello adeguato di risorse e di assistenza sociale. Più in particolare, il Consiglio ha raccomandato di riconoscere come diritto fondamentale dell'individuo quello di avere un livello di risorse e di assistenza sociale, che gli permettano di vivere in condizioni tali da non offendere la dignità umana.

Questa posizione è nata dalla crescente attenzione che, a livello Comunitario, è stata posta sul pericolo di un aumento dell'esclusione di alcuni gruppi sociali dal processo di sviluppo economico. La Commissione, infatti, ha stimato che, nel 1985, su una popolazione di circa 320 milioni di persone all'interno della Comunità, circa 50 milioni vivevano in condizioni di povertà⁶⁷. Tali considerazioni hanno reso prioritaria la necessità di trovare degli adeguati sistemi di protezione sociale capaci di creare quella che è stata definita una *social safety net*.

Attualmente, all'interno dell'Unione Europea, solo in Italia e in Grecia è assente un sistema universale di assistenza o un diritto ad un livello minimo di risorse garantito al livello nazionale⁶⁸. In Italia e Grecia, infatti, l'assistenza viene realizzata mediante schemi di categoria che forniscono un livello minimo di risorse solo in presenza di determinate condizioni socio-demografiche (anziani, invalidi civili) o occupazionali. Gli schemi generali di tipo residuale e fortemente discrezionale esistono solo a livello locale.

I paesi di più antica tradizione nell'adozione di uno schema universale di assistenza a garanzia di un livello minimo di risorse, sono la Danimarca (1933), il Regno Unito (1948), la Germania (1963) e l'Olanda (1963). Mentre in Germania e Danimarca la garanzia di un livello minimo di risorse è affidata unicamente ad uno schema universale di assistenza, in Olanda e nel Regno Unito schemi selettivi o di categoria coesistono con uno schema universale. Nei paesi di più recente tradizione l'obiettivo dell'introduzione di un simile schema di assistenza è stato quello di colmare le lacune dei sistemi preesistenti che, essendo basati su schemi di categoria (diretti ad invalidi, anziani), escludevano ampie fasce di popolazione. Ultimo paese ad introdurre uno schema di assistenza di tipo universale è stato il Portogallo, che nel 1996 ha introdotto, a livello sperimentale, il minimo vitale in alcune aree del paese.

Negli ultimi anni, la fase congiunturale negativa, che ha interessato in vario modo i diversi paesi, ed il conseguente aumento delle persone "dipendenti" da programmi di assistenza, ha reso prioritaria l'esigenza di complementare il diritto all'assistenza in denaro con programmi di (re)integrazione nel mercato del lavoro. Tra i paesi pionieri su questa strada vi sono la Francia ed il Lussemburgo, due paesi che solo di recente hanno introdotto schemi assistenziali di tipo universale. In particolare, in Francia è stato introdotto il *revenu minimum d'insertion* (cfr., per maggiori dettagli, il Riquadro relativo alla Francia). Nella stessa direzione si è recentemente mosso il Regno Unito, che ha riformato e razionalizzato le politiche di sostegno del reddito dei disoccupati introducendo la *jobseeker's allowance* (cfr., per maggiori dettagli, il Riquadro relativo al Regno Unito)..

Riquadro 2: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Germania

Il diritto di godere di un livello minimo di reddito è stato introdotto con una legge del 1961; si tratta di uno schema di assistenza di tipo generale a cui si accompagnano interventi per gruppi specifici della popolazione. La derivazione del modello da uno schema di tipo Bismarckiano fa sì che l'assistenza venga concepita soprattutto come una forma di supporto per quanti sono incapaci di godere di uno schema di assicurazione o che hanno esaurito il loro diritto a questo tipo di prestazioni.

La *Sozialhilfe* (assistenza sociale) si presenta come uno schema generale che riunisce tutti quegli interventi a favore di persone i cui redditi da lavoro o altre fonti di guadagno (sono inclusi anche altri tipi di benefici), sono insufficienti a

⁶⁶ EEC n. 441 del 24 giugno 1992.

⁶⁷ Questa stima è stata effettuata fissando per ciascun paese la linea della povertà al 50% del reddito medio disponibile.

⁶⁸ Si intende un sussidio non categoriale, non contributivo che spetta a coloro che sono sprovvisti di mezzi.

garantire condizioni di vita dignitose (la famiglia deve essere incapace di provvedere al mantenimento e devono essere state esperite le obbligazioni dei terzi), o a favore di quanti non sono in grado di far fronte a spese derivanti da esigenze particolari. Per l'attribuzione del beneficio non ci sono vincoli di età e, nel caso di soggetti abili al lavoro, i beneficiari devono essere disposti ad accettare qualsiasi proposta ragionevole di lavoro gli venga offerta, altrimenti viene meno il loro diritto all'assistenza. Per questi soggetti, infatti, esiste l'obbligo di iscrizione all'ufficio locale di collocamento. Comunque, esiste anche un impegno da parte delle autorità a creare opportunità di lavoro e a fornire assistenza alla conservazione dei posti di lavoro. Il soggetto beneficiario deve risiedere nel paese e solo in circostanze particolari cittadini tedeschi che vivono all'estero, possono ottenere il sussidio.

L'obiettivo è quello di garantire il raggiungimento di uno standard di vita adeguato mediante indennità pecuniarie o prestazioni dirette. I beneficiari possono ricevere assistenza sia per la copertura delle normali spese di mantenimento (HLU, Sozialhilfe in senso stretto), sia per la presenza di esigenze particolari derivanti da eventuali situazioni di inabilità, età avanzata o malattia, mancanza di una dimora (HbL). Gli interventi sono garantiti da un diritto soggettivo. Gli enti preposti all'assistenza sono tenuti ad intervenire sia su richiesta dell'interessato sia d'ufficio qualora sussistano le condizioni richieste.

- Con il primo tipo di intervento, HLU, si vuole garantire un livello minimo di risorse a ciascun individuo (non viene posto un limite minimo di età) che sia in grado di certificare la presenza di un reddito inferiore ad un determinato livello. L'intervento dello Stato è di tipo differenziale nel senso che viene colmata la differenza tra le risorse del soggetto e quanto in base a valutazioni socio-culturali viene considerato necessario per la copertura delle normali spese di mantenimento. Il beneficio è concesso dal governo centrale e si differenzia a seconda dei Länder in considerazione delle differenze nel costo della vita. L'ammontare del beneficio è calcolato sulla base di standards derivati dalle statistiche relative ai consumi delle classi di reddito più basse (nel 1994 questo tasso variava mediamente tra 258 e 271 ECU). Il tasso standard così aggiustato (l'aggiustamento è piuttosto lento in quanto le statistiche di riferimento hanno una frequenza quinquennale) viene concesso al capofamiglia, gli altri membri della famiglia, a seconda della loro posizione all'interno della stessa, godono di tassi differenziati. Il coniuge percepisce l'80% di questo ammontare, i bambini percepiscono tra il 50 ed il 90% del tasso standard a seconda dell'età. Per la copertura di bisogni specifici alcune categorie di soggetti possono percepire un tasso aggiuntivo compreso tra il 20-60% del tasso standard (vedi tab.3).
- Il secondo tipo di intervento, HbL, è predisposto per fornire assistenza nel caso di esigenze particolari. Si compone di 12 interventi differenti tra cui i più importanti sono quelli relativi all'assistenza ai malati e ai disabili.

La durata del beneficio è illimitata finché sussistono le condizioni per l'attribuzione. Nella valutazione di quest'ultime si considerano il reddito e gli altri beni del beneficiario e del coniuge convivente; per i minori non sposati che vivono in famiglia si prendono in considerazione il reddito e gli altri beni dei genitori. Viene valutata anche la possibilità che il soggetto goda di altri tipi di prestazioni da parte dello Stato.

Se l'assistenza è diretta alla copertura delle normali spese di mantenimento, i soggetti devono utilizzare completamente il loro reddito personale. Nel caso di assistenza per esigenze particolari è possibile utilizzare il proprio reddito anche solo parzialmente.

Secondo alcune stime ufficiali, nel 1993, il reddito medio dei beneficiari della Sozialhilfe era uguale al 48.9% del reddito medio, mentre nel 1972, la percentuale era del 53.6%.

Se questo reddito, che potremmo definire di "trasferimento", viene confrontato con il reddito medio di un lavoratore a basso reddito, si nota una sostanziale differenza nel senso di un maggior valore di quest'ultimo. Il principio è quello che la somma dei benefici assistenziali non deve eccedere questo livello di reddito al fine di evitare possibili effetti disincentivanti sul mercato del lavoro. Nel sistema tedesco, pertanto, da un lato si permette ai beneficiari dell'assistenza di mantenere il diritto alla prestazione nel caso di lavoro (si ha diritto ad un contributo speciale che dipende dal reddito guadagnato che, comunque, non deve superare il 50% del tasso standard); dall'altro, il tasso standard del sussidio è mantenuto a livelli sufficientemente bassi al fine di creare incentivi al lavoro.

Nel sistema tedesco non esiste una pensione minima garantita e, nel caso questa sia insufficiente, l'assistenza agli anziani rientra nello schema generale della Sozialhilfe.

I beneficiari della Sozialhilfe in senso stretto, HLU, possono scegliere tra prestazioni in denaro o di tipo *in-kind* quali ad esempio vestiti, mobili, spese per il trasporto. Inoltre, possono anche usufruire di forme di sussidio per l'abitazione (*Wohngeld*). In particolare, ricevono un sostegno per la copertura delle spese di affitto e riscaldamento. L'ammontare di questo tipo di prestazione varia a seconda dei Länder, non esiste un limite superiore, generalmente si arriva a coprire l'intero ammontare delle spese per l'abitazione.

Generalmente i beneficiari della Sozialhilfe non godono di assicurazioni per malattia, tuttavia, i contributi per la malattia possono essere versati dalle agenzie che erogano la prestazione assistenziale.

In Germania, il principio della sussidiarietà gioca un ruolo importante sia per il fatto che si lascia ampio spazio ad organizzazioni private per la produzione di servizi e sia nel senso che si fa largo uso del principio della responsabilità familiare. Infatti, nella valutazione dell'attribuzione del beneficio il principio della responsabilità familiare si estende fino ad includere il reddito ed il risparmio dei genitori e dei figli dei soggetti interessati. Laddove, quindi, la maggior parte degli schemi di assistenza sociale limita la responsabilità ai coniugi, in Germania i genitori di un disoccupato di 40 anni sono tenuti a restituire il beneficio concesso.

Relativamente agli schemi assistenziali specifici, particolarmente importanti sono gli interventi a favore delle famiglie con bambini. In particolare, si ha un primo intervento, *Kindergeld*, di tipo universale il cui ammontare varia a seconda del reddito della famiglia e viene realizzato sia mediante trasferimenti diretti in denaro sia indirettamente mediante una riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito. Il secondo intervento, *Erziehungsgeld*, è un trasferimento in denaro di tipo means tested diretto a dare assistenza ai bambini in tenera età, può essere percepito insieme alla Sozialhilfe e all'assistenza per la disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*). Un terzo intervento è l'*Unterhaltsvorschuss* che è un trasferimento speciale per le famiglie monoparentali in stato di necessità. Per quanto riguarda l'istruzione o la qualificazione professionale vi è il *Bafög* che è un sussidio di tipo means tested per individui di età inferiore ai 30 anni. I disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione di tipo previdenziale e si trovano in stato di necessità possono richiedere una indennità di disoccupazione di tipo assistenziale (*Arbeitslosenhilfe*). Il diritto a questa forma di assistenza oltre ad essere subordinato ad un means test richiede che il beneficiario sia regolarmente iscritto al collocamento e che durante gli ultimi due anni abbia lavorato almeno 150 giorni versando i rispettivi contributi. La prestazione è pari al 57% del salario precedente nel caso ci sia almeno un figlio a carico, altrimenti è pari al 53%.

Nel modello tedesco l'implementazione del sistema assistenziale è affidata ai Lander, che a loro volta, possono delegare parte dell'amministrazione alle autorità distrettuali e municipali. Al governo centrale spetta il compito di definire l'insieme delle regole per l'erogazione delle prestazioni. I benefici sono finanziati per il 75% dalle autorità locali e per il 25% dai Lander.

Riquadro 2: Germania**Tab.1: Ammontare della spesa in Sozialhilfe e numero dei beneficiari, 1975-1994**

anno	numero dei beneficiari (migliaia)	Spesa lorda milioni di marchi**	Percentuale di spesa utilizzata nelle strutture pubbliche	Percentuale di spesa utilizzata all'esterno delle strutture pubbliche
1975	2,049	8,405	56.2%	43.8%
1976	2,109	9,597	56.7%	43.3%
1977	2,164	10,452	56.6%	43.4%
1978	2,120	11,349	61.4%	38.6%
1979	2,095	12,129	62.6%	37.4%
1980	2,144	13,266	62.5%	37.5%
1981	2,083	14,783	62.8%	37.2%
1982	2,320	16,329	62.7%	37.3%
1983	2,437	17,569	62.2%	37.8%
1984	2,570	18,784	61.3%	38.7%
1985	2,814	20,846	58.9%	41.1%
1986	3,020	23,197	56.5%	43.5%
1987	3,136	25,199	55.7%	44.3%
1988	3,349	27,010	55.5%	44.5%
1989	3,626	28,775	54.7%	45.3%
1990	3,754	31,782	55.1%	44.9%
1991*	3,738	34,119	57.2%	42.8%
1991	4,227	37,337	59.4%	40.6%
1992	4,718	42,603	60.5%	39.5%
1993	5,017	48,919	60.2%	39.8%
1994		49,563	62.2%	37.8%

* Nel 1991, prima riga ex territorio federale, seconda riga Germania

** Valori correnti

Tab. 2: Ammontare del tasso standard per la garanzia di un livello minimo di risorse, 1975-1995 (valore mensile)

anno	DM Valori correnti	DM 1993=100*	anno	DM Valori correnti	DM 1993=100*
Ex territorio federale (West Germany)					
1975	254	446.33	1986	389	464.79
1976	270	451.28	1987	398	476.97
1977	287	463.54	1988	407	482.92
1978	290	458.49	1989	419	482.82
1979	297	453.99	1990	436	488.32
1980	310	449.77	1991	460	497.53
1981	328	448.72	1992	491	510.64
1982	338	437.91	1993	511	511
1983	342	428.27	1994	519	
1984	351	428.79	1995	525	
1985	370	443.41			
Nuovi Lander					
1990			1993	495	
1991	423	457.30	1994	502	
1992	467	485.45	1995	506	
Germania (Media nazionale ponderata)					
1990			1993	505	
1991	447	483.24	1994	513	
1992	482	501.04	1995	518	

*Deflazionato con l'indice dei prezzi relativo ad una famiglia di due persone pensionate o beneficiarie di assistenza sociale

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialstatistik (1996).

Tab. 3: Tassi standard della Sozialhilfe HUL (1995)

caratteristiche:		
età	capofamiglia	100%
	età < 7	50%
	7 < età < 15	65%
	15 età < 18	90%
	età 18	80%
	età 65	20% aggiuntivo
condizioni familiari	persona sola	20% aggiuntivo
	genitori soli:	40/60% aggiuntivo
condizioni speciali		
	bassi redditi:	
	sussidio	
	individuale	
	speciale < 50%	

Fonte: C. Schluter "Social Security and Social Assistance in Germany", *Welfare State Programme, Research Note 29*.

Tab.4: Beneficiari dell'assistenza sociale per tipologia di bisogno, 1995

	Ex territorio federale		Nuovi Lander	
	tedeschi	stranieri	tedeschi	stranieri
valori percentuali				
Disoccupazione	33.6	18.9	65	7.5
Diritti previdenziali ed assicurativi insufficienti	13.5	2.5	3.7	0.3
Mancanza del soggetto tenuto a fornire gli alimenti	12.8	2.1	1.1	0.1
Reddito da lavoro insufficiente	7.6	4.1	8.3	0.7
Malattia	7.1	1.4	2	0.1
Morte del soggetto tenuto a fornire gli alimenti	0.8	0.2	0.4	
Altre cause	24.6	70.8	19.5	91.3

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialstatistik* (1996).

Riquadro 3: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Francia

L'assistenza sociale viene realizzata attraverso diverse forme di intervento che prevedono sia sussidi destinati a categorie specifiche di beneficiari, sia un intervento di carattere generale concepito essenzialmente al fine di colmare le lacune degli schemi precedenti.

Relativamente agli interventi di categoria di tipo non contributivo si ritrovano diverse tipologie ciascuna finalizzata a garantire un livello minimo di risorse in presenza di determinate condizioni socio-demografiche: il *Minimum Vieillesse*, l'*Allocation aux Adultes Handicapés*, l'*Allocation Parent Isolé*, il *Minimum Invalidité*, l'*Allocation de Solidarité Spécifique* e l'*Allocation d'Insertion*.

Ha, invece, carattere generale, fornendo quella che viene definita una "rete di sicurezza universale" per chi non ha titolo per accedere agli altri schemi o, pur accedendo, ha un reddito insufficiente, il *Revenu Minimum d'Insertion*, introdotto con una legge del 1988.

- 1) *Minimum Vieillesse*, costituisce un intervento a favore di persone che abbiano almeno 65 anni e dispongano di risorse al di sotto di una determinata soglia. Il sussidio va ad integrare le pensioni di quanti hanno una carriera contributiva incompleta o le cui retribuzioni nel periodo lavorativo siano state troppo basse. Coloro, invece, che non percepiscono alcuna pensione contributiva e che hanno un reddito inferiore ad una determinata soglia, possono beneficiare dell'*Allocation Spéciale de Vieillesse*. L'ammontare della prestazione è uguale per i due tipi di intervento. Il costo del primo intervento è posto a carico dei fondi pensione che vengono successivamente rimborsati dallo Stato. Il secondo intervento è finanziato dalla Previdenza Sociale.
- 2) *Allocation aux Adultes Handicapés*, è un intervento a favore di persone tra i 20 e i 60 anni, con un handicap almeno dell'80% e definiti incapaci di lavorare. Esiste un vincolo di risorse e i soggetti non devono ricevere una indennità di invalidità. La prestazione viene attribuita per un periodo di cinque anni trascorso il quale le condizioni devono essere riverificate. Il costo del finanziamento è interamente a carico dello Stato.
- 3) *Allocation Parent Isolé*, è un intervento diretto persone sole con almeno un bambino a carico o a donne in stato interessante, con risorse al di sotto di una certa soglia. L'ammontare della prestazione varia secondo il numero di bambini a carico. Nel 1994 l'ammontare della prestazione era di 3.081 franchi al mese per il genitore (o donna incinta) più 1.027 franchi per ciascun figlio a carico. Il costo del finanziamento è a carico dei fondi previdenziali. Questo tipo di intervento rientra nella più generale categoria di interventi a favore della famiglia, che comprende sia schemi a carattere generale sia di tipo più specifico, a sostegno di determinate tipologie di famiglie. Tra i primi ricordiamo l'*Allocations Familiales* (per famiglie con almeno due bambini a carico) che non è soggetto a vincoli di reddito e il *Complément Familial* (per famiglie con almeno tre bambini a carico) erogabile solo nel caso in cui il reddito familiare sia inferiore ad una determinata soglia.
- 4) *Minimum Invalidité*, è un sussidio per malati cronici o persone invalide per motivi non professionali. Il beneficio è a durata illimitata. Il costo è a carico dei fondi previdenziali.
- 5) L'*Allocation de Solidarité Spécifique*, è un intervento a favore dei disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, principalmente i disoccupati di lungo periodo. I beneficiari devono aver lavorato almeno cinque anni nei dieci anni precedenti. Il sussidio è concesso per periodi rinnovabili di sei mesi senza alcun limite di tempo. Per aver diritto a questa forma di assistenza il reddito mensile deve essere inferiore ad una certa soglia. Il costo è in parte a carico dello Stato e in parte coperto dai contributi sui pubblici dipendenti.
- 6) *Allocation d'Insertion*, è una prestazione simile alla precedente ma riguarda coloro che non hanno diritto all'indennità di disoccupazione e all'*Allocation de Solidarité Spécifique*. La prestazione è pagata per un periodo massimo di 12 mesi. Dal 1992 i giovani di età compresa tra i 16 ed i 25 anni, che hanno lavorato dai tre ai sei mesi, non hanno più diritto a questo tipo di prestazione.
- 7) *Revenu Minimum d'Insertion*, costituisce una prestazione di tipo universale il cui obiettivo è quello di integrare il reddito familiare fino ad una soglia minima che varia a seconda delle caratteristiche dell'unità familiare (tab.3). Si tratta di una misura residuale diretta soprattutto ai gruppi marginali che non possono accedere ad altre forme di assistenza. L'obiettivo, quindi, non è solo il sostegno del reddito ma soprattutto quello di stimolare l'integrazione sociale e professionale del beneficiario fornendo un sostegno di tipo condizionato. Infatti, il beneficiario è obbligato a sottoscrivere un "contratto di inserimento" nel mercato del lavoro. Beneficiari dell'intervento sono i soggetti residenti in Francia che abbiano più di 25 anni di età. Quest'ultimo requisito non è necessario nel caso ci siano uno o più figli a carico. L'ammontare del contributo è calcolato come differenza tra una soglia minima che varia a seconda della composizione della famiglia e l'insieme delle risorse della persona richiedente e dell'eventuale coniuge/partner. Le risorse includono tutti i redditi, indipendentemente dalla loro natura, comprese le prestazioni sociali. In pratica, una volta assegnato il contributo viene fissato un tetto massimo di risorse nette che non può essere oltrepassato. Nel 1994 tale tetto era pari per le persone singole a 2.298 franchi (349 ECU) e per le famiglie a 3.447 franchi (523 ECU). L'ammontare del contributo attribuito ai singoli richiedenti viene fissato per decreto nel limite di tali tetti. Sono previste maggiorazioni del 50% quando il nucleo è composto di due persone; è prevista una maggiorazione del 30% per ciascuno dei primi due figli e del 40% dal terzo figlio in poi. I benefici sono adeguati in base alla variazione

dell'indice dei prezzi. L'indennità è attribuita inizialmente per un periodo di tre mesi, indipendentemente dalla sottoscrizione di un contratto di inserimento; avvenuta la sottoscrizione l'indennità può essere estesa da tre a dodici mesi. Ogni tre mesi, comunque, vengono riverificate le condizioni di accesso al sussidio. Nel caso in cui il beneficiario dell'assistenza intraprenda un'attività retribuita, dalla valutazione delle risorse, funzionale all'attribuzione del beneficio, si esclude una parte di questo reddito addizionale (questa procedura è nota come *intéressement scheme*). Caratteristica precipua del *Revenu Minimum d'Insertion*, è il cosiddetto contratto di inserimento in base al quale i destinatari del beneficio si impegnano a partecipare ad attività definite necessarie per l'inserimento sociale e professionale. A fronte di questo impegno c'è l'obbligo per la collettività di essere parte attiva nel proporre azioni di inserimento. Esiste, comunque, un'ampia discrezionalità da parte del beneficiario nella scelta dell'attività di inserimento. Proprio ad accentuare la caratteristica, non solo di reinserimento lavorativo, ma anche di reinserimento sociale c'è la possibilità che il contratto di inserimento comprenda attività quali il conseguimento della patente di guida, corsi di alfabetizzazione, acquisizione di competenze in servizi sociali, ecc. L'obiettivo del reinserimento è stato rafforzato dalla riforma del RMI del 1992, che ha esteso il diritto all'assistenza medica gratuita ed al sussidio per l'abitazione ai beneficiari dell'RMI e, in generale, mira a reinserire questi individui nel sistema di previdenza sociale.

Dal 1989 al 1995 il numero dei beneficiari del programma assistenziale RMI si è raddoppiato. Nel 1993 circa il 20% di quanti beneficiavano di questa forma di assistenza sono usciti dal programma, ma sono stati sostituiti da un numero maggiore di nuovi beneficiari. Solo il 50% è uscito dal programma prima di due anni. La bassa percentuale di inserimento può essere attribuita al fatto che solo il 43-45 per cento dei beneficiari hanno sottoscritto accordi per intraprendere attività di reinserimento. Questi risultati hanno determinato il ricorso ad una più attenta selezione dei destinatari del programma di assistenza. Comunque, è difficile poter distinguere quanta parte della scarsa performance possa essere attribuita alle particolari condizioni congiunturali del paese in quegli anni.

A conclusione di questa rassegna sui principali interventi di tipo assistenziale, sembra opportuno fare un breve cenno alle politiche per l'abitazione che, fondate su *means tests*, mirano a contribuire per determinate categorie di individui, alla copertura delle spese per l'abitazione. In particolare, si distinguono tre tipi di interventi: *Allocation de Logement à caractère Familial* (destinata a famiglie con bambini), *Allocation de Logement à caractère Social* (destinata a singoli individui con basso reddito) e l'*Aide Personnalisée au Logement* (un sussidio a carattere personale per quanti occupano determinati alloggi).

Riquadro 3: Francia

Tab.1: Interventi a sostegno di un livello minimo di risorse, 1989 e 1993

Prestazioni assistenziali	Numero dei beneficiari (migliaia)		variaz. perc 89-93	Costi	
	1989	1993		milioni franchi 1990	di
Revenu minimum d'insertion	427	739	86	10,300	
	(16.9%)	(27.8%)		(19.7%)	
Allocation de parent isolé	129	145	12	3,900	
	(5.1%)	(5.5%)		(7.4%)	
Allocation pour adulte handicapé	505	563	12	15,700	
	(20.0%)	(21.2%)		(30.0%)	
Minimum vieillesse	1,333	1,076	-19	2,100	
	(52.8%)	(40.5%)		(4.0%)	
Minimum invalidité	133	134	0	20,400	
	(5.3%)	(5.0%)		(38.9%)	
Totale	2,527	2,657		52,400	
Sussidi per disoccupati					
Allocation d'insertion	142	19	**	2,700	
	(30.9%)	(4.1%)		(23.5%)	
Allocation de solidarité spécifique	318	392	23	8,800	
	(69.1%)	(85.2%)		(76.5%)	
Totale	460	411		11,500	

**Nel 1992 questo sussidio è stato abolito per i giovani e le donne sole. In gran parte beneficiano dell'RMI.
Fonte: M.Evans, S. Paugam, J.A. Prélis (1995), "Chunnel Vision: Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and in Britain", Welfare State Programme, 115.

Tab. 2: Disoccupati con e senza il RMI, 1991

	con RMI	senza RMI
valori percentuali		
<u>Tipo di famiglia</u>		
uomini soli	10	4
donne sole	8	4
donne con bambini	21	8
coppie senza bambini	14	22
coppie con bambini	30	54
altri	17	8
<u>Età</u>		
meno di 25 anni	8	26
da 25 a 40 anni	57	42
più di 40 anni	34	32
<u>Titolo di studio</u>		
	8	15
	42	47
senza diploma	50	38
<u>Anzianità di disoccupazione</u>		
meno di un anno	29.5	64
da 1 a 2 anni	24	18
da 2 a 3 anni	17	7
più di tre anni	29.5	11

Fonte: Economie et Statistique, n. 252, mars 1992, *Le Revenu Minimum d'Insertion*.

Tab. 3: Ammontare del sussidio per tipologia di famiglia, 1994

Numero adulti	di Numero di figli	Ammontare (FF luglio 1994)	Percentuale RMI base sul
1	0	2,298.08	100
1	1	3,447.12	150
1	2	4,136.54	180
1	3	5,055.77	220
1	4	5,975.00	260
1	5	6,894.23	300
1	per ogni figlio in più	919.23	40
2	0	3,447.12	150
2	1	4,136.54	180
2	2	4,825.96	210
2	3	5,745.19	250
2	4	6,664.42	290
2	5	7,783.65	140
2	per ogni figlio in più	919.23	40

Fonte: L. Habib "Social Security and Social Assistance in France",
Welfare State Programme, Research Note 30.

Riquadro 4: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali nel Regno Unito

Nel sistema inglese gli interventi a protezione di standards di vita minimi hanno una lunga tradizione e si basano su un sistema complementare di prestazioni previdenziali (il cui obiettivo è quello di prevenire la povertà) e assistenziali (il cui obiettivo è quello di curare la povertà), secondo il noto modello e riforma Beveridge del 1948. Da questa data varie riforme hanno adattato il modello alle nuove esigenze del paese. Le prestazioni sono principalmente di tipo universale, con categorizzazioni il cui obiettivo è di tipo amministrativo (semplificazione del means test, standardizzazione delle procedure e flessibilità, cioè adattamento dell'assistenza fornita alle caratteristiche socio-economiche dell'individuo tramite allowances e premiums).

Il sistema assistenziale si fonda su tre interventi di tipo non contributivo:

- *Income Support (IS)*, destinato a soggetti bisognosi non occupati a tempo pieno e a cui non è richiesto di lavorare;
- *Family Credit (FC)*, destinato a famiglie con un lavoratore occupato a tempo pieno;
- *Jobseeker's Allowance (JSA)*, destinato ai disoccupati in cerca di lavoro.

Income Support - i seguenti requisiti sono richiesti per aver diritto alla prestazione: (i) avere più di 16 anni, un reddito inferiore a certi livelli, lavorare meno di 16 ore alla settimana (non avere un partner che lavora più di 24 ore alla settimana) ed essere esonerati dall'essere disponibili a lavorare, per motivi di malattia, invalidità, età e in circostanze quali: capofamiglia di famiglia monoparentale o di famiglia con figli in affidamento o persona che presta assistenza ad un invalido e titolare di una Invalid Care allowance. Il beneficiario deve risiedere abitualmente nel Regno Unito o poter essere considerato tale. Non si ha diritto al beneficio se il partner lavora per più di 24 ore in media alla settimana e se si hanno risparmi per più di 8,000 sterline. Il beneficio è ridotto pro rata per risparmi compresi tra le 3,000 e le 8,000 sterline. L'ammontare della prestazione è di tipo *top up* e dipende dal numero e dall'età dei componenti della famiglia, dalla presenza di disabili, dal reddito e dal risparmio del soggetto beneficiario e del partner. Pertanto, l'unità di riferimento è l'adulto beneficiario a cui si aggiungono quote a seconda della presenza di altri adulti o bambini a carico.

E' condizione di esclusione la soglia delle 16 ore di lavoro settimanali, superata la quale si decade dal beneficio anche in presenza di un reddito inferiore al minimo garantito. Questo non preclude alle famiglie con almeno un bambino, escluse da questo tipo di prestazione in quanto lavorano per più di 16 ore alla settimana, di ricevere assistenza in quanto titolari del Family Credit. E' solo in assenza di bambini che si perde il diritto alla prestazione quando si lavora più di 16 ore alla settimana.

Family Credit - i seguenti requisiti sono richiesti per avere diritto alla prestazione: genitori di famiglie con bambini di età inferiore ai 16 anni (19 anni se studente) occupato a tempo pieno. Almeno uno dei componenti della coppia deve lavorare per 16 o più ore alla settimana. Per usufruire della prestazione la condizione fondamentale è che non si abbiano risparmi per un ammontare superiore alle 8,000 sterline. Per risparmi compresi tra le 3,000 e 8,000 sterline il beneficio è ridotto pro rata. L'ammontare del sussidio dipende dal numero e dall'età dei bambini, dal salario netto, dai risparmi della famiglia e dal numero di ore di lavoro. L'ammontare del sussidio resta invariato se la famiglia è monoparentale.

Jobseeker's Allowance - questa prestazione (previdenziale e assistenziale) ha rimpiazzato, a partire dal 1996, il precedente sistema di prestazioni a favore dei lavoratori disoccupati. La JSA consiste in un sussidio settimanale della durata massima di 6 mesi, per ottenere il quale sono necessari i seguenti requisiti: (i) essere disoccupati o lavorare per meno di 16 ore alla settimana; (ii) essere abili al lavoro; (iii) avere almeno 18 anni e meno dell'età pensionabile; (iv) essere attivamente impegnati nella ricerca e disponibili a lavorare per almeno 40 ore alla settimana; (v) aver versato un ammontare sufficiente di contributi o disporre di un reddito o risparmi inferiori a certi livelli; (vi) avere sottoscritto un contratto di Jobseeker; (vii) non essere studenti a tempo pieno.

Sono previste due tipi fondamentali di prestazioni:

- una contribution-based JSA, in presenza di contributi previdenziali pagati. La prestazione prescinde dal reddito e dai risparmi ed è pagata fino ad un massimo di 182 giorni.
- una income-based JSA, in assenza o con contributi previdenziali insufficienti. Per avere diritto alla prestazione è necessario che il risparmio non ecceda 8,000 sterline (prestazioni pro rata tra 3,000 e 8,000). L'ammontare dipende dall'età, dalla presenza e dall'età dei familiari a carico e, inoltre, sono previsti premi speciali nel caso di esigenze particolari.

Per le prime tredici settimane di disoccupazione il lavoratore disoccupato ha la facoltà di circoscrivere la propria ricerca ad un lavoro che presenti le stesse caratteristiche, in termini di retribuzione ed altre condizioni, del lavoro svolto precedentemente. Trascorso tale periodo deve accettare le offerte che gli vengono fatte.

Lo scopo principale della riforma del 1996 è quello di "helping you back to work". In tale ottica è previsto uno stretto collegamento tra il pagamento della prestazione e forme attive di assistenza da parte degli Uffici di Collocamento. Il lavoratore deve firmare uno Jobseeker's Agreement con l'Employment Service nel quale viene definito un programma di ricerca attiva del lavoro, di formazione necessaria e accesso a servizi che possono essere utili a trovare un nuovo lavoro.

Riquadro 4: Regno Unito**tab. 1: Spesa totale in protezione sociale, 1990-1999 (milioni di sterline)***

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Spesa per prestazioni assistenziali									
Totale	13,642	15,891	19,226	21,362	22,359	24,085	25,697	26,794	27,406
Prestazioni	12,229	14,445	17,450	19,656	20,510	21,970	23,432	24,700	25,650
Spese amministrative	1,413	1,446	1,776	1,706	1,849	2,115	2,265	2,094	1,756
Spesa per prestazioni previdenziali									
Totale	30,677	34,915	36,824	39,442	39,762	41,088	42,529	43,600	44,750
Prestazioni	29,638	33,648	35,560	37,887	38,483	39,956	41,481	42,550	43,700
Spese amministrative	1,039	1,267	1,264	1,555	1,280	1,131	1,048	1,048	1,048

¹ dato provvisorio.^p previsione.

* Valori correnti.

tab.2: Spesa totale in assistenza per gruppi di beneficiari, 1990-1999 (milioni di sterline)*

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Anziani	28,490 50.4%	31,770 47.9%	34,150 45.3%	36,570 44.4%	37,400 44.1%	38,790 43.7%	40,150 43.8%	41,650 43.8%	43,100 43.7%
Malati (cronici) e disabili	9,870 17.5%	12,220 18.4%	14,810 19.7%	17,820 21.6%	19,730 23.2%	21,210 23.9%	22,140 24.2%	23,050 24.3%	24,150 24.5%
Malati (di breve periodo)	1,320 2.3%	1,320 2.0%	1,320 1.8%	1,290 1.6%	650 0.8%	840 0.9%	970 1.1%	1,000 1.1%	1,000 1.0%
Famiglie	9,910 17.5%	11,610 17.5%	13,890 18.4%	15,150 18.4%	16,070 18.9%	17,030 19.2%	17,830 19.5%	18,700 19.7%	19,400 19.7%
Disoccupati	5,320 9.4%	7,580 11.4%	9,360 12.4%	9,770 11.9%	9,150 10.8%	9,030 10.2%	8,620 9.4%	8,650 9.1%	8,900 9.0%
Vedove ed altri	1,590 2.8%	1,890 2.8%	1,810 2.4%	1,830 2.2%	1,870 2.2%	1,890 2.1%	1,930 2.1%	1,950 2.1%	2,000 2.0%
Totale	56,500	66,390	75,340	82,430	84,870	88,790	91,640	95,000	98,550

¹ dato provvisorio.^p previsione.

* Valori correnti.

tab.3: Numero dei beneficiari dei programmi di assistenza, 1990-1999 (migliaia)

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Income Support	4,478	5,030	5,675	5,791	5,751	5,601	3,970	4,060	4,173
Family Credit	328	356	485	536	602	658	700	724	732
Jobseeker's Allowance *							2,048	1,959	1,958
contributivo							366	253	252
non contributivo							1,682	1,706	1,706

* Dal 1996 l'Income Support per i disoccupati è stato sostituito dalla Jobseeker's Allowance di tipo non contributivo

¹ dato provvisorio.^p previsione.

Fonte: Social security Departmental Report, "The Government's Expenditure Plans" (1996-97 to 1998-99)

Riquadro 5: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Olanda

Il sistema di protezione sociale olandese si articola in un insieme di programmi complementari di tipo previdenziale ed assistenziale principalmente di tipo universale. Tra i primi sono inclusi gli interventi di sostegno del reddito per lavoratori disoccupati, malati o infermi; e per gli anziani di età superiore ai 65 anni, che possono beneficiare di un sussidio (IOAW) il cui ammontare è identico a quello delle prestazioni assistenziali. Gli interventi previdenziali sono finanziati da contributi obbligatori.

I programmi di assistenza sociale prevedono un programma universale (ABW), in vigore dal 1965, il cui obiettivo è quello di garantire un livello adeguato di risorse a tutta la popolazione. All'interno dell'ABW esiste una speciale forma di intervento la RWW per tutti coloro che hanno non solo risorse insufficienti ma cercano lavoro per la prima volta o sono disoccupati di lungo periodo ed hanno esaurito il beneficio di disoccupazione previdenziale, la cui durata è limitata ad un periodo compreso tra i sei mesi ed i cinque anni, a seconda degli anni di lavoro.

ABW - è un programma safety net che mira a garantire un sostegno finanziario a ciascun cittadino residente in Olanda che non è in grado di provvedere, o non può farlo in modo adeguato, alla propria sussistenza e a quella della sua famiglia. L'intervento è tipo *top up* tra il reddito dell'individuo o della famiglia ed uno standard nazionale, agganciato direttamente al salario minimo legale al netto delle imposte. Il legame con il salario minimo assicura l'aggiustamento automatico semestrale dello standard nazionale di riferimento utilizzato per la concessione dell'assistenza.

Il sussidio viene concesso agli individui di età superiore ai 18 anni, con un'eccezione nel caso di minori che non vivono con i genitori; ed è assoggettato ad una condizione sia di reddito che di ricchezza del soggetto richiedente e degli altri membri della famiglia. Nel 1994, il capitale familiare escluso dalla valutazione delle risorse ammontava ad 8.353 ECU, per le persone singole, a 4.176 ECU. Il livello del minimo sociale garantito varia a seconda del tipo di famiglia. Una famiglia composta da due persone, con o senza bambini, percepisce il 100% del salario netto minimo; famiglie composte da un solo genitore percepiscono il 90%; persone singole che abbiano almeno 23 anni percepiscono il 70%; persone singole che dividono un'abitazione hanno diritto al 60%; giovani di età compresa tra i 18 ed i 23 anni hanno diritto a tassi più bassi che aumentano con l'età. La presenza di bambini all'interno della famiglia dà diritto ad una forma di assistenza aggiuntiva commisurata al numero di bambini e alla loro età.

L'ABW e l'RWW hanno una durata illimitata nel caso di persone in età attiva e non occupate; è condizione necessaria per l'ottenimento la disponibilità a lavorare e l'impegno a trovare lavoro. Al compimento del sessantacinquesimo anno di età gli assistiti escono dal programma ABW e sono trasferiti al programma previdenziale IOAW per le persone anziane.

Lo schema ABW olandese si è caratterizzato per la generosità dei livelli minimi di assistenza e per la mancanza di un vincolo temporale. Nel caso di una coppia il beneficio pagato è pari al salario minimo, che è pressappoco il 60% del salario netto medio. Inoltre, è stato di recente abolito il divieto di cumulare le prestazioni assistenziali con il reddito nella misura del 15% dell'ammontare della prestazione. La generosità del sistema e la possibilità addizionale di cumulo hanno avuto il duplice effetto di scoraggiare non solo il lavoro a basso salario ma anche il lavoro part time.

L'amministrazione delle politiche assistenziali è affidata agli uffici "servizi sociali" delle municipalità che, pur avendo discrezionalità e responsabilità nella valutazione delle richieste e nella attribuzione di eventuali prestazioni aggiuntive, debbono conformarsi a standards nazionali definiti dal governo. Il costo del finanziamento è per il 90% a carico dello Stato, e per il restante 10% è di competenza delle amministrazioni locali.

Riquadro 6: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali negli Stati Uniti

L'assistenza sociale negli Stati Uniti ha sempre avuto un ruolo residuale e si è sviluppata cambiando significativamente nel tempo, anche attraverso sperimentazioni interessanti. A differenza dei sistemi prevalenti in Europa si è sempre preoccupata degli effetti sugli incentivi, di costi e procedure amministrative e della integrazione tra diversi strumenti, in particolare, tra politiche fiscali e trasferimenti. A questo proposito uno strumento di sostegno del reddito importante è costituito dall'*EITC* che, pur non costituendo una garanzia di reddito minimo, rappresenta una forma di sostegno importante per il lavoratore o i lavoratori presenti in una famiglia. Esso rappresenta, infatti, un supplemento pari ad una frazione del salario che viene pagata in misura decrescente fino ad un certo livello.

Nel sistema americano, come in tutti gli altri sistemi, si ritrovano politiche previdenziali a sostegno del reddito in caso di disoccupazione, malattia, invalidità e politiche più propriamente assistenziali che prevedono la garanzia di un reddito minimo, cioè il pagamento di prestazioni in denaro agli anziani *SSI* e alle famiglie con bambini *AFDC*. Il sistema poi include tutta una serie di altri programmi principalmente *in kind* tra cui i programmi *Food Stamps* e *Medicaid* sono i più importanti. Esistono ugualmente politiche per l'abitazione e politiche di tipo ambientale-*energy saving* (*LIHIAP*) ed una serie di altri programmi statali e locali principalmente diretti alle donne, agli infanti e ai bambini (*WID*).

Fondamentali nel contesto americano, che dà grande rilevanza al capitale umano e all'occupazione, sono alcuni programmi cosiddetti di '*welfare-to-work*' e di '*learnfare*' (tra questi i *JOBS*).

Tra tutti i programmi assistenziali, l'*AFDC*, che prevede trasferimenti in denaro, e i programmi *Food Stamps* e *Medicaid*, che forniscono rispettivamente buoni per l'acquisto di cibo e sussidi per le spese mediche, sono i più importanti. La responsabilità per questi tre programmi è divisa tra un livello statale ed uno federale. Generalmente la tipologia di programmi è identica tra gli Stati ma ciascuno gode di autonomia nel fissare i livelli di reddito di accesso alle prestazioni e l'ammontare del beneficio concesso.

L'*AFDC* e *SSI* costituiscono il fulcro della politica assistenziale statunitense (graf.3). Chi ha accesso a questi programmi beneficia automaticamente degli altri due programmi *in kind*. L'accesso a *AFDC* e *SSI* non è tuttavia condizione necessaria per accedere ai programmi *Food Stamp* e *Medicaid*. Infatti, solo il 47% di coloro che rientrano nel primo programma ed il 71% di quanti rientrano nel secondo beneficiano anche dei programmi di assistenza in denaro.

I grafici 1 e 2, mostrano l'importanza crescente assunta negli Stati Uniti dai programmi di assistenza di tipo *in kind*.

Le prestazioni in denaro (*AFDC* e *SSI*) sono di tipo *top-up* rispetto ad uno standard minimo determinato dalla amministrazione centrale e/o statale che generalmente è più basso della linea della povertà ufficiale. La prestazione varia a seconda della numerosità della famiglia. L'ammontare della prestazione si differenzia anche tra i vari Stati con la conseguenza flussi migratori tra gli assistiti verso gli Stati più generosi.

Gli stranieri non registrati ufficialmente non hanno diritto a forme di assistenza, tuttavia i bambini appartenenti a queste famiglie e nati negli Stati Uniti possono accedere ai programmi *AFDC* e *Food Stamps*. Sono ugualmente escluse dal beneficio le famiglie con due genitori in cui il lavoratore principale lavori più di 100 ore al mese anche quando il livello di reddito percepito darebbe diritto all'assistenza. Una conseguenza è che diviene conveniente per i lavoratori a tempo pieno lasciare la famiglia poiché l'assenza del genitore rende possibile l'accesso all'assistenza al resto della famiglia sin quando gli alimenti percepiti sono inferiori al tetto di reddito stabilito.

La partecipazione al lavoro tra i destinatari dell'assistenza è piuttosto bassa anche a causa del tasso di riduzione dei benefici nel caso in cui venga svolta un'attività lavorativa. Secondo alcuni dati relativi al 1993, gli incentivi al lavoro sono minimi. Nel caso di una madre con due bambini un

aumento del reddito lordo da \$4.000 a \$10.000 determina un aumento del reddito disponibile di soli \$1.100. Addirittura il passaggio da \$7.000 ad \$8.000 dollari dà luogo ad una riduzione del reddito disponibile. Detrazioni ed esclusioni di reddito principalmente durante il primo anno in cui l'assistito rientra a lavoro sono state introdotte per attenuare gli effetti disincentivanti dei programmi.

I programmi di *welfare* appena descritti si caratterizzano per una bassa discrezionalità a livello locale nella valutazione del diritto all'assistenza e nei pagamenti. Grandissima flessibilità esiste invece nel caso dei programmi di *welfare-to-work* e *learnfare* che sono diretti al reinserimento degli assistiti nel mercato del lavoro. Tra questi è prominente il programma per le *Job Opportunities and Basic Skills* (JOBS) che è stato introdotto nel 1988. L'introduzione di JOBS riflette sia la crescente preoccupazione per i costi delle distorsioni causate dalle politiche assistenziali, sia un fondamentale cambiamento nella filosofia assistenziale del paese ormai incentrata sulle seguenti linee guida:

- *Prevention and parental responsibility*
- *Make work pay*
- *Make welfare transitional*
- *Change the welfare "system"*

Conformemente a queste linee guida, il *Family Support Act* ha notevolmente incrementato le risorse destinate ai programmi di *welfare-to-work* e *learnfare*.

Alla luce dei suddetti principi, nella maggior parte degli Stati e delle contee i soggetti che fanno domanda per l'assistenza pubblica vengono progressivamente impiegati in una serie di attività orientate all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro tramite programmi di orientamento e formazione, esperienze lavorative in agenzie di governo o di tipo non profit, ecc.. Dal 1995 è stato stabilito che il 20 per cento degli assistiti devono partecipare attivamente ogni mese (cioè per almeno 15-20 ore settimanali), nel contesto del JOBS program, in attività orientate all'auto sostentamento..

Costituiscono motivo di esenzione solo la malattia o la presenza di bambini in tenera età.

JOBS non esaurisce le opportunità esistenti. Ci sono infatti programmi, quali il *Job Partnership Act* che incoraggiano la partecipazione a corsi di formazione di tipo *supply driven*, la cui caratteristica è di introdurre meccanismi di mercato e quasi-mercato —cioè di responsabilizzazione individuale, di flessibilità e di scelta— per la formazione, trasferendo così gran parte delle decisioni dai burocrati agli assistiti e alle imprese.

Fino ad oggi, possiamo dire, che negli Stati Uniti sia ancora in corso una valutazione su base nazionale dei risultati conseguiti dal programma JOBS. Risultati certi sono, invece, disponibili circa il programma GAIN adottato in California alcuni anni prima e simile al primo nella struttura e negli intenti. In particolare, i dati hanno confermato che tra i partecipanti al programma GAIN si è registrato un incremento generalizzato dell'occupazione e dei guadagni ed una riduzione della spesa in assistenza. Una serie di motivi sembrano rendere tuttavia difficilmente replicabili questi risultati da parte del programma JOBS. Innanzitutto, è importante il diverso contesto congiunturale in cui i due programmi hanno avuto inizio. Il programma JOBS, infatti, è entrato in vigore in una fase recessiva piuttosto prolungata. Ovviamente, risulta abbastanza difficile attuare politiche di reinserimento lavorativo per lavoratori a bassa specializzazione in una fase congiunturale caratterizzata da tassi di disoccupazione crescenti. A questa difficoltà si aggiunge la diversa natura dei due programmi. Nel caso del programma GAIN, infatti, si tratta di un'iniziativa assunta spontaneamente da uno stato che, pertanto, si mostra fortemente impegnato nella sua effettiva realizzazione. Per quanto riguarda il programma JOBS, invece, si tratta di un'iniziativa imposta su base federale a cui i diversi Stati hanno dovuto uniformarsi. E' possibile immaginare che laddove il mandato federale sia stato subito come una forma di costrizione ci sia inevitabilmente un minor impegno ad una realizzazione efficiente del programma.

In generale, si può dire che i programmi di tipo *welfare-to-work* hanno avuto mediamente un effetto positivo sul reddito dei partecipanti e sui tassi di occupazione, specie nel caso di soggetti classificati "moderatamente svantaggiati".

Al di là di queste considerazioni specifiche, sembra possibile ricavare dall'esperienza statunitense alcuni orientamenti fondamentali circa le problematiche emergenti nell'attuazione di programmi che mirano a perseguire contemporaneamente l'obiettivo dell'aumento delle opportunità sul mercato del lavoro e quello della riduzione della povertà. In particolare, si distinguono quattro questioni fondamentali:

1. Il ruolo del contesto economico. L'efficacia delle politiche di tipo *workfare* dipende in modo cruciale dalla disponibilità di lavoro. Nel corso di un ciclo economico, vi saranno inevitabilmente periodi in cui simili strategie di intervento a sostegno della povertà sortiranno effetti ridotti a causa della presenza di elevati tassi di disoccupazione. Di importanza cruciale diviene la disponibilità di lavoro e il fatto che la retribuzione sia tale da permettere alle famiglie con un lavoratore full time di risolvere il problema della povertà. Il processo di riduzione delle retribuzioni dei lavoratori a bassa specializzazione pone seri problemi al successo delle politiche di assistenza volte al reinserimento lavorativo. La riduzione della domanda per questo tipo di manodopera determina, secondo le leggi economiche, una inevitabile riduzione delle retribuzioni. Almeno nel prossimo futuro non sembra prevedibile alcun sostanziale miglioramento del trattamento economico dei lavoratori a bassa specializzazione. Di fronte a questo contesto congiunturale il ruolo dello Stato nel suo impegno alla riduzione della povertà dovrebbe essere quello di migliorare il livello di specializzazione della forza lavoro o alleviare l'effetto negativo della riduzione delle retribuzioni con politiche a sostegno dei bassi redditi.
2. L'importanza dei servizi di assistenza al lavoro. Le famiglie povere che entrano nel mercato del lavoro sono spesso costrette ad affrontare una serie di problemi che rendono difficile il loro reinserimento lavorativo. Si tratta, ad esempio, della necessità di assistere bambini o malati, oppure della mancanza di un adeguato sistema di trasporti. Senza dubbio l'esistenza di adeguati programmi di sostegno potrebbe ridurre i disincentivi al lavoro e rendere più conveniente il passaggio dall'assistenza al reinserimento lavorativo.
3. Responsabilità pubblica e privata. Il fatto che gran parte dell'occupazione riguardi il settore privato pone in primo piano la possibilità che questo tipo di programmi siano condivisi tra il settore pubblico e quello privato. Ad esempio, il settore privato dovrebbe essere particolarmente interessato ai programmi di formazione della forza lavoro. Se, tuttavia, il settore privato può essere interessato a questo tipo di politiche è difficile immaginare che si assumi spontaneamente la responsabilità di un investimento a così alto rischio. A questo riguardo è necessario l'intervento dello Stato allo scopo di incentivare la partecipazione del settore privato. Inoltre, quest'ultimo può essere meno propenso a mantenere questo tipo di programmi in periodi di congiuntura negativa. L'ideale è mettere in atto politiche che facciano affidamento su entrambi i settori. Lo Stato dovrebbe occuparsi della redistribuzione dei fondi, del coordinamento e della valutazione dei programmi; il settore privato dovrebbe invece scegliere il tipo di politiche di formazione, le specializzazioni ed i lavori verso cui indirizzare questi lavoratori meno specializzati.
4. Difficoltà di finanziamento. I programmi di tipo *welfare to work* richiedono lo stanziamento immediato di un ammontare considerevole di fondi, che saranno invece recuperati solo in periodi successivi e nelle forme più disparate. Si considerino, ad esempio, i programmi di formazione, a fronte di un investimento iniziale gli eventuali ritorni, in termini di maggiori entrate fiscali, minori trasferimenti ed aumenti di produttività, saranno possibili solo nel caso in cui il programma abbia effettivamente successo. Si tratta di forme di investimento piuttosto rischiose, che richiedono un forte impegno politico al fine di indurre sia il settore pubblico che quello privato a sostenerne il finanziamento.

Riquadro 6: Stati Uniti**tab. 1: Spesa in programmi di assistenza, 1960-1992 (miliardi di dollari 1990)**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
Assistenza								
<i>Cash assistance</i>								
AFDC	4.9	7.7	16.1	22.7	21.8	20.6	21.2	22.9
SSI/anziani e disabili	10.1	11	10.6	14.6	13.7	14.4	16.2	22.8
EITC	0	0	0	3	3.2	2.6	6.9	9.9
Altri sussidi in denaro	7.3	8.9	9.8	10.5	9.1	9.1	8.5	8
Totale sussidi in denaro	22.3	27.6	36.5	50.8	47.8	46.7	52.8	63.6
<i>In-kind assistance</i>								
Food stamps	0	0.1	2	11.5	15.4	16.5	17.1	23.7
Altri programmi alimentari	1	1	1.2	3.8	7.1	6.6	7.4	8.3
Abitazione e energia	0.6	0.9	1.5	4.9	11.5	16.4	14.5	14.1
Medicaid	0	1	15.7	30.3	41.8	50.3	72.5	96.9
Altre forme di assistenza medica	3.3	3.6	5.2	6.4	8.5	7.6	11.1	11.8
Totale assistenza in-kind	4.9	6.6	25.6	56.9	84.3	97.4	122.6	154.8
Totale assistenza	27.2	34.2	62.1	107.7	132.1	144.1	175.4	218.4
Previdenza								
Anziani e superstiti	46	61.5	88.7	135.9	167.5	207.8	223.5	238
disabili	2.2	5.8	9.6	19.1	24.9	23.7	25.1	28.4
indennità di disoccupazione	11	9.9	10.9	32.3	29.3	21.5	18.9	31.5
workers' compensation	5.9	7.4	9.4	13.3	19.6	25.7	36.3	41.1
black lung	0	0	0	2.3	2.9	2	1.5	1.7
Medicare	0	0	23.2	35.5	56.8	87.7	109.7	120.4
Totale previdenza	65.1	84.6	141.8	238.4	301	368.4	415	461.1
Istruzione e formazione								
Totale istruzione	0.5	1.7	8.9	12.1	17.5	17.6	18.4	20.4
federal targeted training	0	1.3	4	7.8	9.6	5	4.2	3.5
public service job	0	0	0	0.8	6	0	0	0
Total labour market programs	0	1.3	4	8.6	15.6	5	4.2	3.5
Totale istruzione e formazione	0.5	3	12.9	20.7	33.1	22.6	22.6	23.9
Totale, tutti i programmi	92.8	121.8	216.8	366.8	466.2	535.1	613	703.4
Percentuale del Pil	4.4%	4.7%	6.7%	10.1%	10.8%	11%	11.2%	12.9%

Fonte: U.S.A. Office of Management and Budget, in "Confronting Poverty. Prescriptions for Change", edited by Danziger S.H., G.D. Sanderful, D.H. Weinberg, Harvard University Press 1994.