

## CAPITOLO QUARTO

### FRANCIA

#### 1. *Il reddito minimo in Francia: che cos'è e a chi si rivolge*

Le politiche di contrasto alla povertà in Francia presentano un'ampia articolazione di schemi di reddito minimo, ben nove (più uno rivolto espressamente ai richiedenti asilo, vedi tab. 1). Quattro di essi – *Revenu de Solidarité Active* (RSA) *socle*, *Allocation aux Adultes Handicapés* (AAH), *Minimum Vieillesse* e *Allocation de Solidarité Spécifique* (ASS) – assorbono il 97% delle risorse dedicate, arrivando a coprire la gran parte dei beneficiari per una spesa totale pari a 25,4 miliardi di euro nel 2015 [DREES 2017]. Pur essendo rivolte a categorie di utenti diverse, queste politiche sono tutte accomunate dal finanziamento per via fiscale (ovvero non contributivo) e dalla presenza di una prova dei mezzi legata al reddito e a ogni altra forma di entrata a disposizione dei potenziali utenti, dalle attività finanziarie, alle rendite fondiarie fino a ogni forma di assistenza già corrisposta dallo Stato. A eccezione inoltre dell'*Allocation de Solidarité aux Personnes Agées* (ASPA), una misura assistenziale per gli over 65 esclusi dall'assicurazione sociale malattia (cioè dal servizio sanitario nazionale finanziato attraverso la contribuzione sul lavoro), tutti i restanti dispositivi sono rivolti a persone in età da lavoro. Dal punto di vista dell'impianto generale si tratta, dunque, di politiche «dedicate», finanziate dalla fiscalità generale e orientate a prendere in carico, attraverso un *mix* di trasferimenti e servizi di inclusione, soggetti vulnerabili, o poveri *tout court* perché senza lavoro oppure a rischio povertà pur avendo una occupazione. Secondo i dati della DREES [*ibidem*] nel 2015 i nove istituti dei

*Questo capitolo è di Andrea Ciarini.*

TAB. 1. Politiche di contrasto alla povertà in Francia: un quadro d'insieme

	Numero di utenti	Ripartizione %	Spesa (miliardi di euro)
<i>Revenu de solidarité active (RSA) socle</i>	1.945.900	46,9	11,9
<i>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</i>	1.062.300	25,6	6,5
<i>Minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et Allocation de solidarité aux personnes âgées [ASPA])</i>	554.400	13,4	3,4
<i>Allocation de solidarité spécifique (ASS)</i>	472.700	11,4	2,9
<i>Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	77.900	1,9	0,5
<i>Revenu de solidarité (RSO)</i>	9.200	0,2	0,05
<i>Allocation veuvage (AV)</i>	7.700	0,2	0,05
<i>Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)</i>	6.400	0,2	0,05
<i>Totale</i>	4.136.500	99,7	25,3
<i>Allocation temporaire d'attente (ATA)</i>	12.600	0,3	0,07

Fonte: DREES [2017] e nostre elaborazioni su dati DREES.

*Minima Sociaux* raggiungevano circa 7 milioni di persone, compresi i familiari dei singoli beneficiari. Si tratta di un numero ragguardevole, circa l'11% della popolazione totale.

Per spesa e numero di utenti, il principale strumento di contrasto alla povertà in Francia è a oggi l'RSA, che da solo copre quasi il 50% degli utenti (poco meno di 2 milioni su un totale di più di 4 milioni di beneficiari) per una spesa pari a circa 12 miliardi di euro annui. Come strumento di contrasto alla povertà, l'RSA è stato introdotto nel 2009 in sostituzione di due precedenti istituti, il *Revenu Minimum d'insertion* (RMI) e l'*Allocation de Parent Isolé* (API), una precedente forma di trasferimento assistenziale per le famiglie monoparentali. Al momento della sua istituzione i trasferimenti previsti dall'RSA erano rivolti a singoli beneficiari con una età superiore ai 25 anni, tenuto conto della composizione e dei redditi complessivi del nucleo familiare. Tra i 18 e i 25 anni l'accesso era consentito solo in caso

TAB. 2. Valori soglia per l'accesso all'RSA (euro)

Composizione della famiglia	Nessun minore a carico	1 minore	2 minori	3 minori
Persona sola senza sostegni alla copertura dei costi per l'abitazione	550,93	826,40	991,68	1.212,05
Persona sola con sostegni alla copertura dei costi per l'abitazione	484,82	694,18	828,05	1.048,42
Coppia senza sostegni alla copertura dei costi per l'abitazione	826,40	991,68	1.156,97	1.377,34
Coppia con sostegni alla copertura dei costi per l'abitazione	694,18	828,05	993,34	1.213,71

Note: oltre il terzo figlio vengono garantiti 220,37 euro supplementari per ogni figlio.

Fonte: Aidesocial.fr.

di figli a carico e condizionato a specifici requisiti relativi all'attività lavorativa: l'aver svolto nei tre anni precedenti un qualche lavoro (in proprio o alle dipendenze) pari ad almeno 3.214 ore lavorative (corrispondenti a due anni di lavoro a tempo pieno)<sup>1</sup>. Dal 2010 il beneficio è stato esteso anche ai giovani sotto i 25 anni. Per quanto riguarda l'effettivo trattamento economico, l'RSA non dà diritto a ricevere delle somme forfettarie, ma varia in base alla differenza tra il reddito percepito e la soglia associata alle caratteristiche della famiglia da prendere in carico (in particolare la presenza o meno di minori a carico)<sup>2</sup>. Nella tabella 2 sono riportati i valori soglia dell'RSA in base al tipo di famiglia. Come si può notare il rendimento cresce al crescere dei figli a carico, mentre diminuisce in presenza di sostegni economici per la copertura dei costi per l'abitazione.

<sup>1</sup> In caso di disoccupazione il periodo di riferimento poteva essere aumentato dai 3 ai 6 mesi.

<sup>2</sup> Ad esempio, in caso di persona sola con minori a carico sotto i tre anni, l'RSA viene maggiorato per tutti e tre gli anni fino a ulteriori 12 mesi (rinnovabili sotto particolari condizioni).

È già abbastanza evidente da queste prime notazioni come il sistema francese presenti una certa complessità interna, dovuta non solo alla estrema articolazione dei vari dispositivi dedicati, ma anche alla compresenza di sotto-dispositivi dentro lo stesso strumento. Lo stesso RSA, almeno fino agli anni più recenti, è stato costruito intorno a due sotto-istituti; l'*RSA-Socle*, simile al precedente RMI e rivolto a beneficiari il cui reddito familiare è inferiore alla soglia di povertà, occupati o disoccupati; il cosiddetto *RSA-activité*, anche detto *chapeau*, sotto forma di complemento al reddito per l'attivazione nel mercato del lavoro. Negli anni in cui è stato in vigore, l'*RSA-activité* ha funzionato da *in-work benefit* per *working poor* con un reddito familiare inferiore alle soglie stabilite dall'*RSA-Socle*, nei fatti il livello base (incomprimibile) del sussidio. A questo si accompagnava un ulteriore dispositivo, il *Prime Pour l'Emploi* (PPE), un credito di imposta che aveva l'obiettivo di incrementare le risorse a disposizione dei beneficiari «attivi» sul mercato del lavoro, nonostante i bassi redditi. Da diverse parti [Mikol e Rémy 2009; Ciarini 2011] è stato messo in evidenza come questo *mix* di trasferimenti passivi su base familiare e integrazioni fiscali «attivanti», volte a cioè a rendere più attraente l'attività lavorativa, anche quella a bassi salari, può essere interpretato in una duplice ottica di analisi. Da un lato è chiaro il tentativo di rafforzare l'impianto attivante del contrasto alla povertà, secondo l'approccio tipico dei contesti anglosassoni del *making work pay*, ovvero rendere preferibile sempre l'attività lavorativa rispetto alla fruizione passiva dei benefici sociali. Dall'altro rimane l'eredità «storica» di una tradizione familista o meglio pro-natalista, che lega l'ammontare dei sussidi non tanto alla condizione reddituale del singolo beneficiario ma a quello della famiglia, in una scala crescente di risorse in favore dei nuclei con figli a carico.

Al fine di rafforzare e semplificare l'impianto di queste diverse misure, nel 2016 sono state introdotte sostanziali modifiche al combinato *RSA-activité* e *Prime Pour l'Emploi*. A causa di riconosciute difficoltà legate alla loro fruizione (*in primis* la scarsa informazione degli utenti rispetto alle

TAB. 3. *Ammontare del Prime Activité in rapporto al salario minimo legale*

Reddito percepito rispetto allo SMIC	Ammontare del Prime Activité
0,25	185
0,5	246
0,6	246
0,7	199
0,75	188
0,8	176
0,9	136
1	132
1,1	105
1,2	60
1,3	15

Fonte: Aidesocial.fr.

condizioni da rispettare per l'accesso) i due strumenti sono stati di fatto fusi in un unico dispositivo, il *Prime Activité*, cui sono stati destinati appositi fondi pari a 4 miliardi di euro. Questo nuovo RSA è rivolto a persone che percepiscono un salario tra 0,25 e 1,3 volte il Salario Minimo Legale (SMIC), fissato per il 2018 a 1.498,47 euro lordi (1.148,96 netti).

Rispetto al passato le novità possono essere così riassunte: in primo luogo, il versamento è effettuato a cadenza mensile e non annuale come in precedenza. In secondo luogo, l'ammontare è calcolato tenuto conto dei redditi percepiti, della composizione del nucleo familiare e delle risorse già trasferite sotto forma di assistenza sociale nei tre mesi precedenti alla domanda di presa in carico<sup>3</sup>. In terzo luogo, viene allargata la platea dei beneficiari, inclusi gli studenti in stage o tirocinio e altresì i lavoratori autonomi e professionisti, pur se al di sotto di una certa soglia di fatturato. Per gli autonomi e commercianti il fatturato non deve oltrepassare i 20.000 euro circa nei tre mesi precedenti, seguono i professionisti e gli artigiani con circa 8.000 euro. Nell'ambito dell'allargamento dei beneficiari una sostanziale novità riguarda inoltre il passaggio a un criterio di valuta-

<sup>3</sup> Il calcolo relativo al trattamento economico viene effettuato ogni tre mesi.

zione dei redditi non più su base familiare (come fino al più recente passato) ma individuale. Al contrario dell'RSA il *Prime Activité* è infatti attribuito individualmente, ovvero calcolato sulla base del reddito del singolo beneficiario. È solo in seguito che la misura può essere maggiorata in funzione della composizione del nucleo familiare, che rimane comunque un elemento portante del sistema. Nelle intenzioni del legislatore questi cambiamenti dovrebbero intervenire sulla bassa capacità di incentivazione al lavoro che aveva pesato negativamente sia sull'RSA, sia sul PPE, nonostante fossero stati promossi proprio per incentivare l'uscita dalla disoccupazione tramite l'aumento del numero delle ore lavorate (per evitare che il sussidio andasse a ridursi in parallelo all'aumentare dei redditi da lavoro). Così non è stato, come ha sottolineato Toso [2017]: il primo, l'RSA, per il basso livello di *take-up*, il 32%, ma con valori più bassi tra gli uomini soli e le coppie con figli a carico; il secondo per il basso livello del credito di imposta, circa 36 euro al mese. Un livello basso se paragonato agli obiettivi posti alla base dei cambiamenti che erano stati introdotti.

## 2. *Reddito minimo e politiche del lavoro*

Come per i trasferimenti passivi anche la *governance* delle politiche si inserisce in Francia in un quadro articolato di terminali amministrativi, tutti orientati tuttavia a identificare, a seconda dei casi, un referente unico per il soggetto preso in carico. Questo referente unico può agire all'interno del *Pôle Emploi* o in alternativa essere un professionista che agisce nell'ambito di un *Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi* (PLIE). Nel 2008 proprio l'istituzione dei *Pôle Emploi* ha costituito la novità più rilevante nell'assetto di *governance* delle politiche attive e passive, per effetto della fusione tra l'*Agence Nationale pour l'Emploi* (ANPE) e l'*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (ASSEDIC), costituita nel 1958 per la raccolta dei contributi versati da aziende e lavoratori e responsabile dell'erogazione di ammortizzatori sociali e sussidi di disoccupazione e di alcuni

servizi di collocamento e inserimento attivo nel mercato del lavoro di intesa con le aziende. In questo quadro, il cambiamento avviato nel 2008 è davvero di una certa rilevanza, per il fatto di riunire in un'unica nuova struttura nazionale l'insieme delle politiche passive e attive, per un totale di 54 mila operatori su 1.040 agenzie distribuite sul territorio nazionale. Al confronto, i circa 6 mila operatori pubblici dei centri per l'impiego italiani dicono molto del *gap* che ancora l'Italia deve colmare per rafforzare il sistema dei servizi pubblici.

All'interno dei *Pôle Emploi* è stato così riunito un sistema di ammortizzatori sociali e di reddito minimo costruito su tre livelli: l'*Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi* (ARE), l'indennità assicurativa finanziata dalla contribuzione sul lavoro; l'*Allocation de Solidarité Spécifique* (ASS), ovvero l'indennità di disoccupazione che il disoccupato può richiedere terminato il periodo di fruizione dell'ARE se ancora senza lavoro; infine i *Minima Sociaux*, a partire dall'RSA e le varie altre forme di *allocations* previste nel sistema francese. Questa articolazione è importante da tenere in considerazione in quanto tratto caratteristico di un Paese che ancora si differenzia da alcuni dei più recenti sentieri di riforma intrapresi da altri Paesi a cominciare dalla Germania, che con le riforme *Hartz* è passata da un sistema a tre livelli a uno «binario», costituito cioè da indennità assicurativa e reddito minimo garantito (riorganizzato a sua volta per «fusione» tra la precedente indennità di disoccupazione e l'assistenza sociale di ultima istanza di responsabilità degli enti locali). Ma lo stesso vale per l'Italia. Come è noto con l'entrata in vigore del nuovo reddito di inclusione (ReI), l'assegno di disoccupazione (ASDI), introdotto in seguito alla riforma degli ammortizzatori sociali nel 2014, è stato abolito. In questo modo, il nuovo sistema somma in sé due livelli, da un lato l'indennità assicurativa (NASpI), dall'altro il reddito minimo garantito (ReI) per chi ha esaurito lo schema assicurativo. Contrariamente a Germania e Italia, il sistema francese continua invece a essere organizzato su tre livelli con tutto quello che consegue in termini di spesa complessiva (più alta) e capacità di presa in carico (forte).

Da questo punto di vista il caso francese si segnala per la stretta integrazione tra ammortizzatori sociali e schemi di reddito minimo, con in più un'ampia dotazione di trasferimenti per la casa, la cura dei figli e la salute. Vi è inoltre uno stretto legame con il salario minimo legale, non solo come minimo orario al di sotto del quale le retribuzioni (per legge) non possono andare, ma anche come parametro di riferimento per gli *in-work benefit* (segnatamente il *Prime Activité*) associati al contrasto del lavoro povero. Quello francese è, in effetti, un sistema integrato che collega le misure di sostegno al reddito dei *Minima Sociaux* (nelle due varianti *RSA-Socle* e *Prime Activité*), a quelle di attivazione e, non meno importante, al salario minimo.

Per quanto riguarda invece le politiche attive, esse proseguono nel solco del rafforzamento dell'impianto attivante, con la stipula di un vero e proprio contratto (*Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi: PPAE*) tra il beneficiario e l'amministrazione competente. Il piano di reinserimento prevede una presa in carico integrata fatta di valutazione delle competenze, formazione e accompagnamento all'impiego entro un arco temporale che va dai tre mesi a più di un anno. Dopo tre mesi, un'offerta di lavoro è ritenuta «ragionevole» se compatibile con gli *skills* professionali e le competenze in possesso e remunerata almeno al 95% del salario precedente. A seguire, dopo sei mesi, il tasso di rimpiazzo è portato all'85% del precedente salario, con in più dei limiti allo spostamento per il raggiungimento del lavoro. In questi termini l'offerta è «ragionevole» se collocata entro un raggio di 30 km e a non più di un'ora di distanza dal domicilio dell'utente. Infine, come ultimo *step*, il disoccupato di lungo periodo (oltre un anno) è tenuto ad accettare una proposta di lavoro se la remunerazione prevista è almeno più alta dei trasferimenti da sussidi, ma in linea con le competenze acquisite e a non più di 30 km dal domicilio come nel secondo caso. In questo quadro, il *mix* di diritti e doveri sancito dal contratto di reinserimento prevede da un lato la possibilità per il disoccupato di rifiutare lavori che non solo siano al di sotto dei parametri di reddito stabiliti, ma anche non coincidenti con l'orario di lavoro (*part-time*

*vs. full-time*) e il tipo di contratto (*standard vs. non standard*) previsto dal PPAE. Viceversa, l'estromissione dal programma avviene nei casi di: immotivato rifiuto alla definizione del PPAE; rifiuto senza legittimo motivo di seguire le azioni di formazione e ricerca di impiego previste sempre dal PPAE; infine rifiuto per due volte consecutive dell'offerta di lavoro «ragionevole», senza legittimo motivo.

In linea generale la direzione delle riforme intraprese tende a rafforzare l'impianto attivante delle politiche, tanto più alla luce delle più recenti riforme avviate dal nuovo governo, dalla nuova legge sul lavoro del 2016 (*Loi travail*) agli interventi sul codice del lavoro promosse direttamente dal presidente Macron. Queste riforme si inseriscono dentro un progetto di revisione complessiva delle politiche del lavoro, in una nuova combinazione di maggiore flessibilità in entrata e in uscita, riduzione dei costi contributivi sulle imprese, revisione dei dispositivi di sostegno al reddito e nuove politiche di attivazione, in particolare la formazione professionale. I provvedimenti abbracciano in realtà un campo più largo di *policies* e istituzioni, non solo le regole del mercato del lavoro e le politiche passive e attive, ma anche le relazioni industriali, la contrattazione e il dialogo sociale. In questa analisi ci limitiamo a considerare i cambiamenti che più direttamente andranno a impattare sugli ammortizzatori sociali e le misure di attivazione. In un mercato del lavoro in cui aumentano le dosi di flessibilità (maggiore facilità di licenziamento), il condizionamento all'attivazione e il potere negoziale delle imprese (deroghe contrattuali), il controbilanciamento è in larga parte affidato alla formazione, con l'istituzione di un *compte personnel d'activité* (CPA). Il CPA raggruppa due precedenti istituti: il *compte personnel de formation* (CPF) e il *compte pénibilité* – trasformato in *compte professionnel de prévention* (C2P) – più un nuovo conto appositamente costituito: il *compte d'engagement citoyen* (CEC), rivolto alla valorizzazione delle competenze acquisite in attività di volontariato. Nelle intenzioni dell'esecutivo il CPA dovrebbe costituire un diritto alla formazione universale collegato alla persona (non al posto di lavoro o all'appartenenza categoriale), esercitabile da tutti i soggetti

che entrano nel mercato del lavoro (dipendenti pubblici, privati, indipendenti, in cerca di occupazione) fino al momento di uscita per raggiunti limiti di età. Concretamente il conto formazione personale dà diritto ad accumulare ore durante la carriera professionale (24 all'anno per un *plafond* totale di 150 ore) da utilizzare per piani di formazione o orientamento su un *range* esteso di attività: formazione, bilancio di competenze, accompagnamento a un progetto di avvio di impresa, passaggio al tempo di lavoro parziale, uscita anticipata dal lavoro. Per le persone meno qualificate il diritto alla formazione universale è esteso a 48 ore annuali per un monte totale di 400. Per certi versi l'istituzione del CPA è una novità sostanziale, per il principio soprattutto dell'accesso alla formazione come diritto universale (un po', potremmo dire, sulla falsariga dei *droits de virage sociaux à la Supiot*). La sua fruibilità è però condizionata a un monte ore non particolarmente elevato. In Italia il diritto alla formazione permanente, ancorché riservato ai lavoratori dipendenti (pubblici e privati), copre permessi di studio fino 150 ore fruibili in tre anni. Ma non è solo in questo ambito che si annunciano novità. Di particolare rilevanza sono infatti il progetto di revisione dell'indennità di disoccupazione in caso di dimissioni, associata a più stringenti condizionamenti all'attivazione con una riorganizzazione in senso restrittivo del concetto di offerta «ragionevole» da parte dei *Pôle Emploi*, e in seconda battuta l'annunciato progetto di estensione delle indennità anche ai lavoratori autonomi, nella forma di un trasferimento forfettario pari a 800 euro mensili per 6 mesi. Si tratta di riforme che non riguardano direttamente il contrasto alla povertà ma che sul piano dell'attivazione modificano il quadro di regole che interagiscono con gli strumenti «dedicati» contro l'esclusione sociale. Ma che effetti ha prodotto e potrebbe produrre in futuro questo *mix* di misure vecchie e nuove nel ridurre il rischio povertà? Ma soprattutto, quanto sul rischio povertà impattano le politiche e non invece la struttura del mercato del lavoro?

### 3. Politiche, istituzioni e struttura del mercato del lavoro

Per dare una risposta a queste domande conviene partire dalla spesa sociale in rapporto agli effetti redistributivi delle politiche. Sul piano della spesa strettamente dedicata alle misure di reddito minimo (ovvero considerando solo l'RSA) la Francia può contare su circa 12 miliardi di euro (che crescono considerevolmente sommando a queste le altre misure assistenziali per la casa e l'assistenza alle famiglie). Si tratta di un livello pari grosso modo all'1% del PIL (a fronte di una media EU 28 dello 0,53% nel 2014), per una dinamica nel tempo pressoché costante (vedi fig. 1), anzi in tendenziale aumento, con il picco più alto in corrispondenza con lo scoppio della crisi economica nel 2009. Stessa dinamica è rilevabile come si nota dalla seguente figura per la spesa dedicata all'*housing*, una delle componenti rilevanti del *mix* di interventi contro l'esclusione sociale. Di contro è la spesa per la disoccupazione, assorbita in larga parte dai dispositivi assicurativi tipici del modello bismarckiano francese (ovvero finanziati dai contributi sul lavoro), che è più fortemente aumentata nel corso degli anni.

Certamente la crisi economica e soprattutto la crescita della disoccupazione – superiore alla media europea, più che doppia rispetto alla Germania – hanno inciso sull'aumento della spesa sociale che nonostante i vincoli di bilancio continua a mantenersi al di sopra della media europea e dei principali Paesi europei, Germania compresa (+4,8%, 3,9% *vs.* 29,1%). Questo alto livello di spesa, se da un lato pone problemi di sostenibilità, dall'altro contribuisce però a mantenere quasi inalterati gli effetti redistributivi delle politiche. Il rischio povertà dopo l'intervento delle politiche rimane in Francia significativo, con uno scostamento rispetto al 2005 di soli 0,6 punti percentuali (dal 13 al 13,6%, vedi tab. 4): un andamento praticamente inverso rispetto alla Germania che passa invece dal 12,2 al 16,5% nello stesso periodo (+4,3%).

Non si può certo dire che la Francia non dedichi risorse significative al contrasto della povertà. Il problema è l'aumento forte del lavoro povero tra i più giovani (vedi

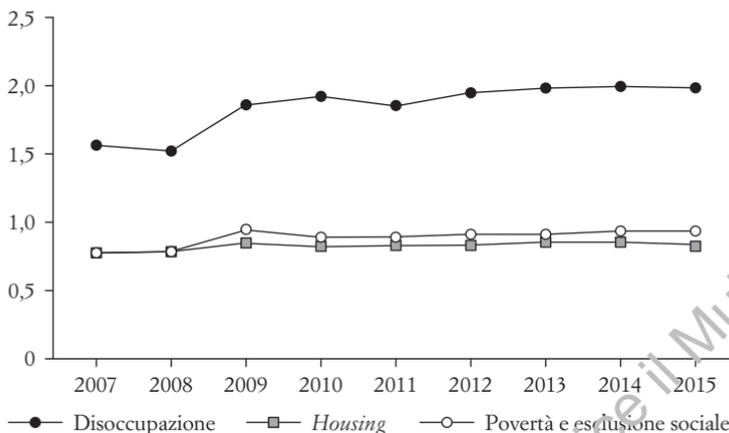


FIG. 1. La spesa per sussidi di disoccupazione, contrasto della povertà e housing in Francia, anni 2007-2015, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

TAB. 4. La popolazione a rischio povertà dopo l'intervento delle politiche\*, anni 2005-2015, val. %

Paese	Rischio povertà dopo l'intervento delle politiche (%)	
	2005	2015
EU-28	16,5 (2010)	17,3
Germania	12,2	16,5
Spagna	20,1	22,3
Francia	13,0	13,6
Italia	19,2	20,6
Finlandia	11,7	11,6
Svezia	9,5	16,2
Regno Unito	19,0	15,9

\* Persone con un reddito equivalente sotto la soglia di povertà (fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) dopo l'intervento delle politiche.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

fig. 3), negli anni della crisi praticamente raddoppiato (dal 6,6 al 12,6%) e più in generale tra i lavoratori con contratti a termine (vedi fig. 4). E questo è un problema se si con-

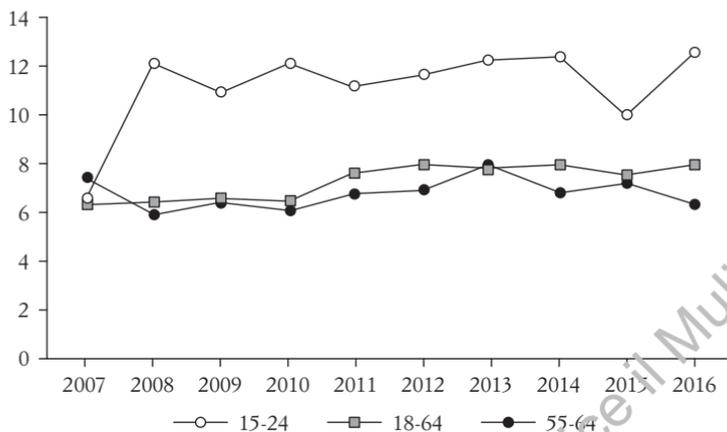


FIG. 2. Il lavoro a rischio povertà per fasce di età, anni 2007-2016, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

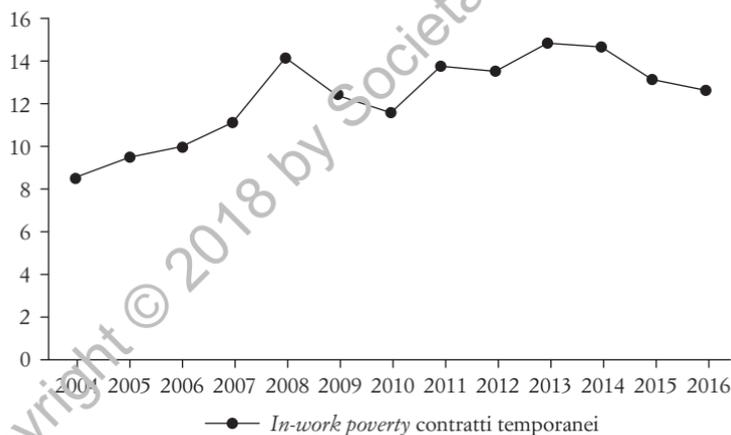


FIG. 3. Il lavoro a rischio povertà per tipo di contratto, anni 2004-2016, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

sidera il livello della spesa, sottoposta a pressioni verso il ribasso per via dei vincoli di bilancio crescenti.

In effetti, insieme al problema della disoccupazione – superiore alla media europea, più che doppia rispetto alla Germania – è sulla questione dei *working poor*, soprattutto giovani, che si concentrano le principali criticità del sistema francese, che le politiche possono attenuare ma non risolvere del tutto, soprattutto se esse come nel caso dell’RSA (ma lo stesso potremmo dire del reddito minimo tedesco dopo le riforme Hartz) funzionano come *in-work benefits* che integrano i bassi redditi da lavoro, senza tuttavia rompere del tutto la trappola della povertà. Una parte della letteratura di taglio istituzionalista [Palier e Thelen 2010; Emmenegr *et. al.* 2012] ha ricondotto questo problema, tra le altre cose, alla persistenza di assetti di protezione sociale ancora fortemente incentrati sul dualismo tra le fasce *core* del mercato del lavoro, per le quali più a lungo è rimasto inalterato il generoso *welfare* assicurativo di impostazione bismarckiana, e quelle periferiche, più a rischio intrappolamento in condizioni di lavoro povero e destinatarie di misure assistenziali «dedicate» meno generose. È in questa prospettiva che secondo questi studi andrebbe letto il problema del dualismo tra garantiti e non garantiti nell’offerta di protezione sociale, con da un lato i *Minima Sociaux* (PRMI e l’RSA), finanziati dal sistema fiscale e finalizzati a tradurre in pratica l’attivazione per coloro che non possono accedere ai dispositivi ordinari assicurativi, e dall’altro i tradizionali programmi di indennizzazione passiva per i lavoratori *core*, quelli meno esposti ai problemi dell’instabilità occupazionale e per questo anche meno interessati dai programmi di attivazione.

La Francia è in effetti un Paese che continua a risentire di un certo dualismo nel mercato del lavoro e nell’offerta di protezione sociale che indubbiamente si riflette su una diversa distribuzione dei rischi connessi al lavoro instabile e povero tra *insider* e *outsider*. Ma su questo problema incidono anche altri fattori non meno importanti, legati alle componenti della domanda di lavoro, alla transizione verso l’economia dei servizi e alla qualità dell’occupazione creata per i percettori di reddito minimo. Da questo punto di vista va detto che queste politiche continuano a configurare un ambito di reinserimento spesso marginale, a rischio ricaduta

nell'assistenza, per due principali ordini di motivi. In primo luogo, vi è la questione degli incentivi al lavoro, soprattutto quello a bassi salari. Al momento della sua introduzione l'RSA aveva risposto all'obiettivo di rendere più profittevole l'attività lavorativa, contrastando la cosiddetta «trappola della povertà». Per come era stato concepito, il vecchio RMI riduceva infatti l'importo del trasferimento mano a mano che il beneficiario rientrava nel mercato del lavoro, fino a esaurirsi nei successivi dodici mesi [Toso 2017]. I critici di questo approccio hanno sottolineato a lungo la presenza di molteplici disincentivi al lavoro, da un lato per la progressiva riduzione dei sussidi in corrispondenza del rientro nel mercato del lavoro, dall'altro per il mancato sostegno integrativo ai redditi di lavoro, soprattutto quelli bassi. La novità principale dell'RSA era stata da questo punto di vista la disgiunzione tra la quota base (RSA-*Socle*), volta a garantire una base minima di sostegno al reddito, e quella legata all'attivazione (RSA-*activité* più PPE), come incentivo fiscale a uscire dalla trappola della povertà, rendendo più profittevole il lavoro rispetto alla fruizione dei sussidi. Ma come abbiamo già detto gli effetti non sono stati all'altezza delle aspettative. L'introduzione del nuovo *Prime activité* rafforza la parte incentivante, semplificando gli adempimenti burocratici ed espandendo gli incentivi fiscali di sostegno ai *working poor*. Basterà tutto questo per contrastare la trappola della povertà e incentivare l'inserimento lavorativo? Per rispondere a questa domanda vanno tenuti in considerazione fattori che riguardano la domanda di lavoro, segnatamente il tipo di lavoro che viene incentivato con la fruizione degli schemi di reddito minimo in un'economia che è andata fortemente terziarizzandosi. Un rapporto recente della DREES [2017] sull'occupazione dei beneficiari dei *Minima Sociaux* conferma la persistenza di debolezze strutturali, come l'alto tasso di lavori a termine (un quarto del totale dei beneficiari, contro poco meno del 10% sul totale dei lavoratori dipendenti) e inserimenti lavorativi rivolti soprattutto nei settori del terziario a più bassa produttività, ovvero quei *low-end services* come il commercio, la ristorazione ma anche la cura e l'assistenza in famiglia che hanno in partenza un problema

di bassa produttività del lavoro rispetto ai settori centrali del mercato del lavoro. Su questi comparti si è a lungo puntato, tra l'altro, come bacini privilegiati di reinserimento lavorativo per i disoccupati. Come già sottolineato [Ciarini 2011] questi programmi di reinserimento, soprattutto l'RMI, si sono collocati a metà strada tra il lavoro sovvenzionato, la formazione e la protezione sociale «dedicata» con in più l'esplicito obiettivo di creare direttamente lavoro per i disoccupati nei servizi alle persone e di pubblica utilità. Politiche di questo tipo, soprattutto nei servizi alle persone, hanno fortemente inciso sull'aumento dell'occupazione regolare e anche l'emersione del lavoro nero, grazie all'ampio utilizzo di *voucher* e interventi di fiscalizzazione dei contributi per i datori di lavoro familiari. Di contro, sono state meno efficaci nel qualificare il lavoro di chi vi è implicato come destinatario di piani di inserimento lavorativo. Ma questo non è l'unico, né a ben vedere il principale dei problemi con cui si confrontano le politiche di attivazione associate al reddito minimo. La questione del lavoro che si crea è ben più complessa. Non dipende semplicemente dalle politiche e dalle regole che governano il mercato del lavoro. Vi sono altresì trasformazioni strutturali che hanno a che fare con la transizione verso i servizi, con tutto il portato di nuovi dualismi che essi comportano tra il lavoro ad alta produttività e qualificato del terziario avanzato e quello (più ampio e in espansione) dei servizi a bassa produttività e bassi salari. Come si vede dalla figura successiva (fig. 4), la dinamica del mercato del lavoro segue chiaramente questo andamento.

Tra il 2008 e il 2015, a fronte di perdite consistenti nei settori industriali e manifatturieri, non ha smesso di aumentare il numero degli occupati nei servizi del basso terziario. Certamente anche la crisi ha avuto un peso nella ridefinizione del quadro occupazionale, in Francia come in altri Paesi europei. Ciò non toglie che ci siano trasformazioni di più lungo periodo che pongono una serie di interrogativi, anche sul piano delle politiche sociali. È anche in ragione di queste criticità che nell'ultimo periodo è ripreso e anzi è andato allargandosi il dibattito sul reddito di base, comprese

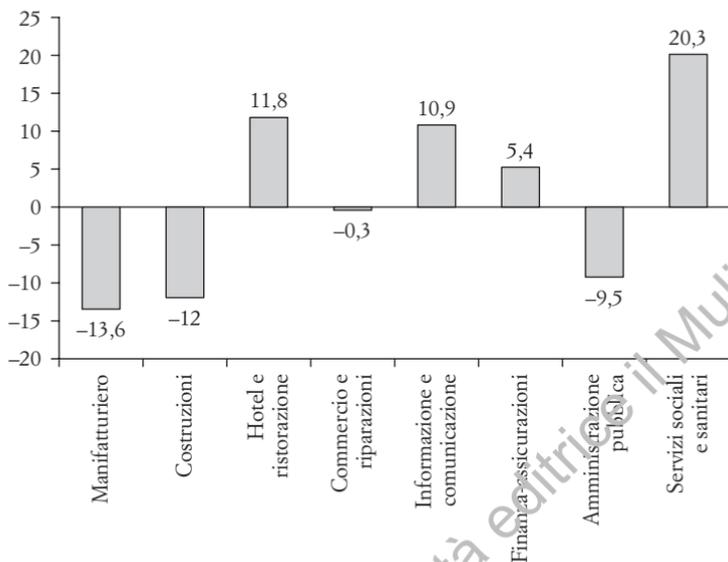


Fig. 4. L'andamento occupazionale per settore produttivo (NACE Rev. 2), anni 2008-2015, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione sui dati Eurostat-Labour Force Survey.

proposte di revisione degli attuali schemi di reddito minimo volte a rafforzare l'impianto universalista dei *benefit*.

#### 4. *Reddito minimo «vs.» reddito di base. Proposte di riforma e sperimentazioni*

Il modello sociale francese è sotto pressione per i crescenti vincoli di bilancio. Questo problema riguarda il contrasto della povertà e in generale tutta la spesa sociale. Le pressioni al ribasso della spesa si scontrano tuttavia con una domanda di protezione che negli ultimi anni è andata crescendo di intensità, non certo diminuendo. Coniugare e rendere compatibili obiettivi così diversi è la vera sfida delle strategie di ricalibratura. Gli interventi degli anni più recenti

hanno incrementato il volume delle risorse per il contrasto alla povertà, con tutti i limiti del caso però, principalmente di bilancio, che non consentono un'espansione ulteriore della spesa pubblica, almeno oltre un certo limite, tanto più nell'ipotesi di una revisione in senso universalista, non condizionata – à la *Basic Income* – degli attuali dispositivi di *Minima Sociaux*.

Nel corso della passata campagna elettorale non sono mancate proposte di riforma del reddito minimo, in particolare dell'RSA. Sia Benoît Hamon che Jean-Luc Mélenchon sono intervenuti sulla questione. Il primo proponendo un'estensione per tappe dell'attuale RSA del 10% (a 600 euro circa) in favore dei giovani tra i 18 e il 25 anni, per un costo stimato in 45 miliardi (pari al costo sostenuto dal governo francese per i crediti di imposta concessi alle imprese dal governo nell'ambito delle misure di competitività per le imprese); il secondo puntando invece a istituire un reddito di autonomia per i giovani tra i 18 e 25 anni in formazione (in un limite di tre anni) e alla rivalorizzazione del salario minimo legale del 16% (1.330 euro netti mensili). L'importanza di queste proposte sta nell'andare a intervenire su uno dei principali nodi critici del contrasto alla povertà in Francia, ovvero la questione della povertà associata al lavoro tra i giovani, tra i *target group* più a rischio (vedi di nuovo fig. 2). Resta il problema dei finanziamenti, di difficile soluzione, a meno di scelte che inequivocabilmente presuppongono un *trade-off*: tra voci di spesa interne al sistema di protezione sociale, oppure tra spese di diversa natura, ad esempio tra misure in favore dello sviluppo (sgravi fiscali, crediti di imposta ecc.) e nuove forme di assistenza dedicata o universaliste. Si tratta, come evidente, di scelte politiche. Sino a oggi il governo francese ha confermato in agenda interventi di questo tipo. Piuttosto il governo ha confermato l'estensione della garanzia giovani come diritto universale per i giovani NEET sotto i 26 anni, come dispositivo di accompagnamento al lavoro: una politica offertista di inserimento attivo per i giovani più a rischio associata a un trasferimento da cumulare con il reddito, ma che scende al suo aumentare. Oltre l'80% del salario minimo il trasferimento si annulla. Nonostante le

pressioni sulla spesa sociale la Francia rimane uno dei Paesi europei che più spende in favore del sistema di protezione sociale, comprese le politiche di contrasto della povertà. I beneficiari di queste politiche possono contare su una ampia rete di interventi assistenziali, accompagnati da servizi per il reinserimento lavorativo strutturati e connotati da più ampi margini di autonomia rispetto a quanto avvenuto in altri contesti, dove al contrario il condizionamento all'attivazione nella ricerca di un nuovo impiego si è fatto via via più stringente (si veda il caso tedesco). Resta tuttavia una ampia fetta di popolazione a rischio povertà. Nel momento in cui scriviamo il Presidente Macron ha annunciato il varo a partire dal 2020 di un nuovo piano nazionale contro la povertà, con l'istituzione di un nuovo reddito universale di attività. Nelle intenzioni del governo il nuovo istituto sarebbe il risultato dell'unificazione di vari dispositivi, tra cui l'RSA e il *Prime Activité*, introdotto appena nel 2016. Il caso francese si segnala in Europa per l'ampia articolazione di dispositivi per il contrasto alla povertà, ben nove sin qui come detto in apertura del capitolo. Da questo punto di vista, il nuovo *Revenu Universel d'Activité* sarebbe il risultato della fusione in un unico dispositivo di sussidi già esistenti, ancorché dispersi in canali di intervento diversi. Si tratta in altri termini di un progetto di razionalizzazione che certamente potrà avere effetti sulla facilitazione dei beneficiari rispetto all'ottenimento delle prestazioni, senza tuttavia configurare l'approdo a strumenti simili o ispirati alla filosofia del *basic income*. Potrebbe piuttosto configurarsi una situazione analoga a quella tentata di recente nel Regno Unito con l'*Universal Credit*, anch'esso espressione della volontà governativa di riunificare in un unico strumento di accesso al *welfare* una varietà piuttosto ampia di politiche sociali e di reddito minimo (si veda il capitolo di Busilacchi in questo volume). Rimane confermata del resto nel progetto del governo una forte impronta attivante e uno stretto collegamento con l'inserimento attivo nel mercato del lavoro, con in più un piano di investimenti sulle infrastrutture sociali (in particolare per la prima infanzia) e su servizi accessori utili a favorire l'inclusione sociale e lavorativa. Al momento non

abbiamo abbastanza elementi per fornire una prima valutazione di impatto di riforme di questo tipo. Possiamo tuttavia dire che le riforme delle politiche sociali, pur importanti, non esauriscono lo spettro di azioni da intraprendere, tanto più considerando i problemi che insistono sulla struttura produttiva. Il fatto è che sul fenomeno del lavoro povero non incidono solo le politiche, ma anche la struttura del mercato del lavoro e gli interventi dal lato della domanda, che necessariamente dovrebbero andare a integrarsi con le misure di reinserimento attivo nel mercato del lavoro. Tutto questo richiede però margini d'azione dal lato delle politiche economiche, difficilmente compatibili con il corso dominante improntato al solo obiettivo del risanamento finanziario e alla riduzione della spesa pubblica.

### Riferimenti bibliografici

Ciarini, A.

2011 *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia e Regno Unito*, in M. Paci e E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, pp. 119-142.

DREES

2017 *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Rapport, Paris.

Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. e Seeleib-Kaise, M.

2012 *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.

Mikol, F. e Rémy, V.

2009 *RSA: Peut-on apprendre des expériences étrangères? Un bilan des travaux sur l'EITC et le WFCT*, in «Travail et Emploi», 120, pp. 63-73.

Palier, B. e Thelen, K.

2010 *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in «Politics & Society», 1, pp. 119-148.

Toso, S.

2017 *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino.