

## Sostenere il reddito dei lavoratori poveri. Una rassegna delle principali misure utilizzate in sede Ue

**Rossella Basile**

RPS

*L'articolo si concentra sui cosiddetti in-work benefits, o employment-conditional benefits, ovvero misure di sostegno al reddito circoscritte ai lavoratori poveri. Si tratta di programmi tesi da un lato a ridurre la povertà dei lavoratori e/o delle loro famiglie, in particolare se con bambini, redistribuendo risorse verso le classi a basso reddito, e dall'altro a incentivare l'occupazione.*

*A partire dalla letteratura in materia, il contributo dapprima passa in rassegna i programmi di questo tipo adottati dai paesi europei per poi indagare le misure di sostegno al reddito promosse da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia. In particolare, l'attenzione viene posta sul tipo di benefit, sui beneficiari dei programmi, sulle condizioni di eleggibilità e sulle loro principali caratteristiche.*

### *1. Gli «esuli eterni»<sup>1</sup>. Un quadro introduttivo sul fenomeno dei working poor in Europa*

Il rischio di povertà pur in presenza di un'occupazione – *in-work poverty* – è un fenomeno che investe soprattutto i paesi in via di sviluppo, ma attraversa anche i paesi avanzati, dove il rallentamento dell'economia mondiale e i cambiamenti che hanno investito il mercato del lavoro, segnato da deregolazione e flessibilizzazione, ne hanno acuito la portata. Restringendo l'attenzione ai paesi europei, con riferimento ai dati e al quadro tracciato da uno studio comparativo realizzato dalla Fondazione di Dublino<sup>2</sup> si evince come l'8% della popolazione in età lavorativa (dai 18 anni in su), sebbene occupata, rientri nella categoria dei «lavoratori poveri», ovvero, adottando la definizione della Commissione europea, «coloro che hanno un'occupazione per almeno sei mesi nel corso dell'anno e hanno un reddito che si

<sup>1</sup> Harrington (1962).

<sup>2</sup> Lo studio si basa principalmente sui contributi forniti dagli esperti dei 27 Stati membri dell'Ue e della Norvegia che fanno parte della rete dell'Osservatorio europeo sulle condizioni di lavoro (Ewco).

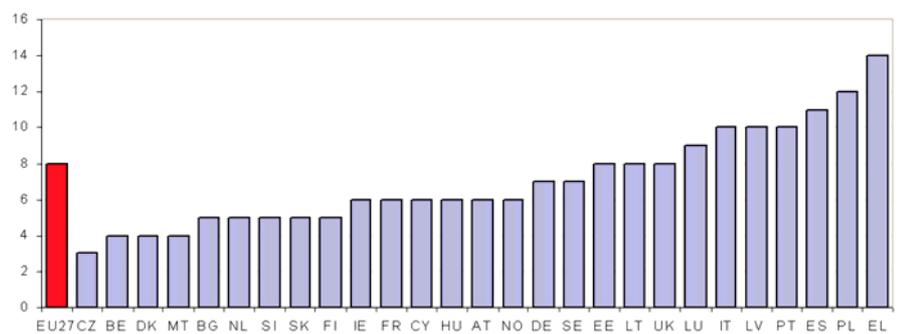
colloca al di sotto del 60% del reddito medio nazionale» (Eurofound, 2010)<sup>3</sup>. I fattori che intervengono nell'appartenenza alla categoria dei lavoratori poveri intrecciano: *a*) caratteristiche individuali (a partire dall'età, dal sesso e dal livello di istruzione); *b*) caratteristiche del nucleo familiare (ad incidere è se si è single, con o senza figli a carico); *c*) caratteristiche relative all'occupazione svolta (lavoro a tempo pieno o parziale, lavoratori standard o atipici, mesi lavorati in un anno, status professionale). Secondo l'indagine, a essere più esposti sono maggiormente gli uomini qualora si sia di fronte al classico modello di famiglia «*male breadwinner*»; nel caso invece si prendano in considerazione le famiglie monoparentali, le donne sono decisamente più vulnerabili, anche perché rappresentano il 75% dei lavoratori a basso reddito. A ciò si aggiunga che la causa principale della povertà tra i lavoratori risiede nella struttura familiare: tanto più è ridotta, tanto più il rischio di cadere in tale condizione aumenta. A rischio povertà sono anche i giovani, coloro che hanno un basso livello di istruzione – per questi ultimi il rischio di rientrare tra i lavoratori poveri si quintuplica rispetto ai lavoratori con più elevati titoli di studio – e quanti hanno una situazione lavorativa intermittente o incompleta: se si lavora da meno di un anno o si hanno contratti part-time il rischio di *in-work poverty* è triplo rispetto al resto della popolazione attiva.

In Europa, il quadro restituito dal rapporto Eurofound, basato sui dati Eu-Silc (Statistiche dell'Ue sul reddito e sulle condizioni di vita) del 2007, relative alla situazione del 2006, lascia emergere realtà differenziate: il rischio di trovarsi nella condizione di lavoratore povero è più elevato nei paesi meridionali: su tutti spicca la Grecia (14%), a cui seguono Spagna (11%), Italia (10%) e Portogallo (10%). Al contrario, Repubblica Ceca (3%), Belgio, Danimarca e Malta (4% per ciascun paese) registrano i tassi più bassi di povertà nel lavoro (figura 1).

Guardando al periodo compreso tra il 2000 e il 2007, sebbene i trend osservati vadano considerati con cautela, lo studio distingue tre gruppi di paesi: quelli in cui il numero di lavoratori poveri è diminuito, è il caso di Estonia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia; quelli nei quali è aumentato: Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Polonia, Spagna e Regno Unito; e altri ancora dove è rimasto stabile: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca e Norvegia.

<sup>3</sup> La definizione di *working poor* non è univoca. Per una disamina si rinvia a Meo (*infra*).

Figura 1 - Il rischio di in-work poverty nei paesi dell'Ue (anno 2007, valori %)



Nota: La Romania non è presente per problemi con i dati a livello nazionale.

Fonte: Eurostat, Eu-Silc 2007.

A fronte di un quadro siffatto, sul piano delle politiche occorre sottolineare che la maggior parte dei paesi Ocse in questi ultimi anni si sono dotati di misure di sostegno al reddito circoscritte ai lavoratori poveri, i cosiddetti *in-work benefits* (Iwb), anche chiamati *employment-conditional benefits*. Si tratta di programmi di sussidio la cui erogazione è subordinata ad una serie di requisiti, tra cui è anzitutto quello di essere occupati, e il cui scopo è duplice: da un lato, ridurre la povertà dei lavoratori e/o delle loro famiglie, in particolare se con bambini, ridistribuendo risorse verso le classi a basso reddito; dall'altro, incentivare l'occupazione, fronteggiando gli alti tassi di disoccupazione dei lavoratori *less skilled* (Leppik, 2006). Gli *in-work benefits* costituiscono un elemento centrale delle cosiddette politiche di «*making work pay*», lanciate dall'Ocse nel 1997 e ribadite nel 2003 nell'ambito della revisione della Strategia europea per l'occupazione dall'introduzione di una nuova linea guida che ne raccomandava l'utilizzo quale strumento per incrementare l'occupazione in Europa. Si tratta, in estrema sintesi, di un blocco ampio di politiche che puntano a rendere più remunerativo il lavoro, e in tal senso sono tese a incentivare la transizione da uno stato di disoccupazione o di inattività ad uno di occupazione<sup>4</sup>. All'in-

<sup>4</sup> In questa prospettiva, nel disegnare gli strumenti di Iwb si deve operare per evitare le cosiddette trappole della disoccupazione, dell'inattività e della povertà,

terno di questo macro «contenitore» rientrano sia misure che si inseriscono nell'ambito di politiche workfare, sia misure orientate a contrastare la povertà «nel» lavoro (*in-work poverty*). Sulla classe di *in-work benefits* specificatamente dedicati ai lavoratori poveri si concentrerà l'articolo, che dopo aver tratteggiato caratteristiche e diffusione di questi programmi nei paesi europei, descrive nel dettaglio quelli adottati da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia.

## 2. *Gli in-work benefits nei paesi europei*

Le prime esperienze di programmi legati alla partecipazione al lavoro si sono avute nel mondo anglosassone: l'*Earned income tax credit*, introdotto nel 1975 dall'amministrazione Ford negli Stati Uniti per innalzare i redditi di quanti si collocavano al di sotto della soglia di povertà, nonché per limitare la dipendenza dall'assistenza, e il *Working family tax credit* introdotto nel Regno Unito nel 1999 e riformato nel 2003 – oggi è suddiviso in *Working tax credit* e *Child tax credit* – rappresentano gli esempi principali di *in-work policies*.

Queste soluzioni di policy hanno raccolto notevole interesse e diversi paesi europei hanno previsto l'introduzione di un sistema di agevolazioni fiscali sullo stile di quelle anglosassoni: esempi ne sono il *Prime pour l'emploi* (Ppe) in Francia, il *Combination credit* nei Paesi Bassi e il *Low wage tax credit* in Belgio (Marx, Vanhille e Verbist, 2011). Il *Working tax credit*, che si appresta ad essere sostituito dallo *Universal credit*, rimane la più importante misura di questo tipo in Europa, e ad essa è dedicato l'approfondimento proposto di seguito. Pur tuttavia, programmi di *employment-conditional benefits* sono ormai presenti in più della metà dei paesi Ocse, un «successo» che affonda proprio nel fatto che – come si accennava precedentemente – il loro scopo è di redistribuire a gruppi a basso reddito e al contempo incentivare l'occupazione (Immervoll e Pearson, 2009). Restrungendo l'attenzione all'Europa, si consideri che nel 2005 erano 9 i paesi in cui erano presenti: Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca e Regno Unito, divenuti 10 nel 2007, con la Svezia, e 13

tali per cui in presenza di un sostegno al reddito un soggetto reputi più conveniente preservare il proprio stato di disoccupazione (se si ha un sussidio), o di inattivo o di lavoratore povero piuttosto che accettare un lavoro o uno meglio retribuito. Per un approfondimento si rinvia a Castaldo, *infra*.

nel 2010, con la presenza di questo tipo di benefit anche in Austria, Bulgaria e Romania<sup>5</sup>.

Prima di entrare nel vivo dei programmi adottati da alcuni paesi, occorre precisare che gli *in-work benefits* si distinguono (tabella 1):

- ♦ Per tipologia di sussidio:
  - *credito di imposta*: agevolazione fiscale sull'imposta, a sua volta suddiviso in rimborsabile (Finlandia, Francia, Slovacchia, Svezia, Regno Unito) o non rimborsabile (Paesi Bassi, Ungheria). I crediti di imposta sono diretti a lavoratori poveri, allo scopo di innalzarne il reddito e ridurre così la povertà, incentivando allo stesso tempo il lavoro. Il modello tipico seguito da tali schemi vede una prima fase in cui il credito aumenta all'aumentare del reddito lordo, una seconda fase in cui rimane costante e una terza in cui decresce o termina se il reddito lordo raggiunge una data soglia e quindi decadono le condizioni di eleggibilità (Ochel, 2001 in Leppik, 2006);
  - *deduzione fiscale*: in questo caso, l'agevolazione opera sul reddito imponibile anziché sull'imposta (Finlandia, Romania);
  - *misure di spesa*: quali i trasferimenti monetari (Austria, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Slovacchia, Romania);
  - *misure di riduzione dei contributi sociali* (Belgio, Germania).
- ♦ Per durata temporale:
  - *misure temporanee*: allorché si tratta di benefit corrisposti per un periodo limitato di tempo e in concomitanza dell'inizio di un nuovo impiego in un lavoro qualificato. Il sostegno in questi casi agisce sul piano degli incentivi al reinserimento nel mercato del lavoro, piuttosto che su quello degli incentivi a restarvi. In Europa misure del genere sono presenti in Austria, Belgio, Irlanda, Repubblica Slovacca e Romania;
  - *misure permanenti*: nei casi in cui i benefit non hanno un limite temporale, ma sono corrisposti fino a quando sono esigibili da specifici *target groups* di lavoratori poveri. Tale caratteristica consente di far avere ai programmi adottati un effetto più pronunciato nel contrasto alla povertà e in generale nella distribuzione del reddito (Immervoll e Pearson, 2009). Queste misure sono presenti in quasi tutti i paesi in cui sono adottati gli *in-work benefits* (Belgio, Bulga-

<sup>5</sup> Oecd, 2012 (*Employment-conditional benefit*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en\\_2649\\_37419\\_50404591\\_1\\_1\\_1\\_37419,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_37419_50404591_1_1_1_37419,00.html)).

ria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Slovacca, Romania, Svezia, Ungheria).

Inoltre, a seconda che l'accento sia posto sulla redistribuzione piuttosto che sull'incentivo al lavoro, gli schemi di *in-work benefits* si distinguono in due grandi categorie:

- ♦ quelli indirizzati verso i singoli lavoratori a basso reddito, che offrono forti incentivi al lavoro;
- ♦ e quelli indirizzati verso famiglie a basso reddito, che sono più concentrati sulla redistribuzione.

La condizione e il numero dei bambini possono infine influire rispettivamente sulla esigibilità del sussidio – è il caso dei programmi adottati in Austria, Belgio, Irlanda (*Family income supplement* e *Continued child dependent payment*), Paesi Bassi (*Income dependant combination credit* e *Additional lone parent credit*), Repubblica Slovacca (*Child tax credit*), Regno Unito – e sul suo ammontare: è quanto avviene in Francia, nei due già citati programmi dell'Irlanda, in Romania.

Ancora, alcuni programmi utilizzano il criterio delle ore di lavoro (Austria, Belgio Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Bulgaria) e/o della «transizione» al lavoro (Austria, Belgio, Irlanda, Romania) quali requisiti per l'accesso al credito (tabella 1). In Austria, per esempio, dal 2009 è presente un *in-work benefit* (il programma è denominato *Kombi-lohnbeihilfe*) rivolto a over cinquantenni, persone disabili e quelle con figli a carico che tornano al lavoro dopo almeno 6 mesi di disoccupazione. Si tratta di una maggiorazione salariale mensile di 300 euro per i lavoratori poveri con un impiego full-time e di 150 euro per i part-time, quale incentivo per accettare un lavoro poco remunerato (tra 650 e 1700 euro). La misura, della durata massima di un anno, è riconosciuta su base individuale ed è gestita dal Servizio pubblico per l'impiego (Ams). Nei paesi nordici misure di sostegno al reddito «*employment-conditionals*» dei lavoratori poveri sono presenti in Finlandia e in Svezia. In Finlandia i programmi adottati sono due: l'*Earned income allowance*, una deduzione fiscale sul reddito rivolta a lavoratori a basso reddito, e l'*Earned income tax credit*, un credito d'imposta non rimborsabile anch'esso rivolto ai lavoratori a basso reddito; mentre in Svezia la misura prevista è un credito d'imposta non rimborsabile, su base individuale, l'*Earned income tax credit*, introdotto nel 2007 e rafforzato nel 2008, 2009 e 2010, con l'obiettivo di rilanciare l'occupazione, incentivando le persone a passare da uno stato disoccupazione ad almeno un lavoro part-time. L'Eitc si applica a tutte le persone con meno di 65 anni, indipendentemente dallo stato civile e dal numero di figli e

Qui tab 1

RPS

Rossella Basile

RPS

SOSTENERE IL REDDITO DEI LAVORATORI POVERI. UNA RASSEGNA DELLE PRINCIPALI MISURE UE

RPS

Rossella Basile

RPS

SOSTENERE IL REDDITO DEI LAVORATORI POVERI. UNA RASSEGNA DELLE PRINCIPALI MISURE UE

RPS

Rossella Basile

viene automaticamente detratto dal debito d'imposta individuale. I paesi insulari – Irlanda e Regno Unito – hanno da tempo previsto misure di questo tipo con l'obiettivo di combattere/ridurre la povertà delle famiglie e, conseguentemente, infantile, e di far sì che il lavoro «pagasse» più del welfare. Negli ultimi anni i paesi dell'Europa continentale hanno via via introdotto *in-work benefits*, a differenza di quelli dell'Europa meridionale, dove restano pressoché assenti (tabella 1).

Si entrerà ora nel dettaglio delle misure di sostegno al reddito promosse da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia, con particolare riguardo al tipo di benefit, ai beneficiari dei programmi e alle condizioni di eleggibilità<sup>6</sup>.

### 2.1 Regno Unito

Il Regno Unito, come accennato in precedenza, è stato il primo paese europeo ad adottare un credito d'imposta a favore dei lavoratori poveri, che nel paese rappresentano – in linea con la media europea – l'8% della popolazione in età lavorativa (Eu-Silc, 2007). I dati forniti dall'*Institute for public policy research* (Ippr) che nel 2008 ha dedicato un apposito studio al fenomeno della *in-work poverty* nel Regno Unito (Cooke e Lawton, 2008) mettevano in evidenza come, pur lavorando, le famiglie con bambini e quelle monoparentali avevano il doppio delle probabilità di incorrere nel rischio di povertà<sup>7</sup>. Il rapporto evidenziava inoltre come nel 2005/06 la metà dei bambini poveri viveva in famiglie a basso reddito, dato che un ulteriore studio del 2010 ha registrato essere salito al 61% nel 2008/09 (Gottfried e Lawton, 2010<sup>8</sup>).

<sup>6</sup> Non si entrerà in questa sede nel vivo del dibattito sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità di questi programmi, per il cui approfondimento si rinvia a Castaldo (*infra*) e Granaglia (*infra*).

<sup>7</sup> Si rilevava inoltre che un quarto delle famiglie a rischio di povertà ha al suo interno un adulto disabile e che il rischio di *in work poverty* è doppio per i nuclei famigliari con a capo minoranze etniche.

<sup>8</sup> Quest'ultimo studio, *In-work Poverty in the Recession*, sempre promosso dall'Ippr, aggiorna il lavoro precedente, utilizzando i dati che coprono il periodo compreso tra aprile 2008 e marzo 2009. Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: [http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/inwork%20poverty%20sep2010\\_1796.pdf](http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/inwork%20poverty%20sep2010_1796.pdf).

In un paese dove i lavoratori poveri sono cresciuti nell'ultimo decennio l'azione del governo ha puntato sul piano delle politiche del mercato del lavoro, sul salario minimo, e in materia di politica fiscale sui crediti d'imposta. Il *Working tax credit* è uno schema integrato spesa-imposta introdotto in Gran Bretagna nel 2003, in sostituzione del *Working families' tax credit* (Wftc), un programma di credito d'imposta nato nel 1999 dalla riforma del *Family credit*. Quest'ultimo era stato introdotto nel 1988 ed era un trasferimento monetario rivolto a coppie a basso reddito con bambini e a sua volta sostituiva il primo sistema di *in-work benefit*: il *Family income supplement*.

Con la riforma del 2003 si tenevano separati il supporto per le famiglie a basso reddito – attraverso il programma di *Working tax credit* – e quello per i bambini – *Child Tax Credit* – esaminati entrambi di seguito.

Il *Working tax credit* è uno schema di credito di imposta indirizzato ai lavoratori a basso reddito, siano essi dipendenti o lavoratori autonomi, con o senza figli. Per essere eleggibile si deve essere occupati per almeno 16 ore settimanali se si ha più di 16 anni o se si sono superati i 60 anni; oppure 30 ore a settimana nel caso di persone con 25 anni e più che non hanno figli o disabilità. Nel caso invece si abbiano carichi di cura dei figli se si fa parte di una coppia il requisito è di 24 ore a settimana, ma almeno uno dei due partner deve lavorare 16 ore a settimana a meno che non siano presenti problemi di salute o non si sia in prigione (Hm Revenue & Customs, 2012). Il numero di ore di lavoro richiesto agli over 25 è variato nell'ultimo anno. Infatti, se prima le coppie con bambini avevano diritto al credito se uno dei due lavorava 16 ore a settimana, dal 6 aprile 2012 le ore di lavoro congiunte o singole (se a lavorare è solo uno nella coppia) devono essere almeno 24.

Fanno eccezione:

- ♦ coloro che hanno 60 anni o più: potranno beneficiare del credito fino a quando lavoreranno per almeno 16 ore a settimana;
- ♦ se un membro della coppia riceve un extra credito poiché è disabile: potranno beneficiare del credito se lavorano almeno 16 ore a settimana e sono idonei per l'elemento della disabilità del Wtc;
- ♦ se un membro della coppia è malato o disabile, ricoverato in ospedale o in prigione: potranno beneficiare del credito se uno dei due lavora 16 ore a settimana o più;
- ♦ se un membro della coppia ha diritto alla *Carer's allowance*: potranno beneficiare del credito se uno dei due lavora 16 ore a settimana o più.

RPS

Rossella Basile

Nel 2011 e anche nel 2012 l'elemento base per tutti coloro che hanno diritto al credito è di 1920 sterline l'anno. Gli altri elementi sono esigibili da alcuni richiedenti sulla base di alcune caratteristiche individuali o relative alla propria famiglia: dall'elemento per le coppie e per le famiglie monoparentali a quello per chi lavora 30 ore settimanali, dall'elemento previsto per i lavoratori disabili o con disabilità grave a quello previsto per gli over cinquantenni che rientrano nel mondo del lavoro, distinguendo tra chi lavora 16-29 ore a settimana e chi lavora 30 ore (cfr. tab. 2). Anche quest'ultimo elemento a partire dallo scorso 6 aprile è stato rimosso, pertanto per poter beneficiare del credito dovranno lavorare il numero di ore richiesto per poterne avere diritto (rispondono agli stessi vincoli richiesti agli over 25).

Tabella 2 - Working tax credit: elementi e ammontare massimo (£, per anno)

	Aprile 2011	Aprile 2012
Elemento di base per tutti coloro che hanno diritto al credito	£ 1.920	£ 1.920
Elemento per le coppie e per le famiglie monoparentali	£ 1.950	£ 1.950
Elemento per chi lavora 30 ore la settimana	£ 790	£ 790
Elemento per il lavoratore disabile	£ 2.650	£ 2.790
Elemento per la disabilità grave	£ 1.130	£ 1.190
Elemento pagabile a chi ha 50 anni o più e ritorna al lavoro (16-29 ore settimanali)	£ 1.365	–
Elemento pagabile a chi ha 50 anni o più e ritorna al lavoro (30 ore settimanali)	£ 2.030	–

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Il Wtc include inoltre uno specifico elemento relativo alla cura dei figli che nel 2011 e nel 2012 copre il 70% dei costi eleggibili (era l'80% nel 2006) per un massimo di 175 sterline a settimana per un figlio e di 300 sterline a settimana per le famiglie con due o più figli (tabella 3). L'elemento è corrisposto al responsabile principale della cura, e dunque potrebbe anche non coincidere con chi riceve la restante parte del credito. Per averne diritto, i figli devono essere affidati ad una struttura formale (gli asili o strutture registrate o approvate) o a lavoratori

anch'essi registrati che prestano attività di cura nelle case in cui vivono i bambini; nel caso però si tratti di parenti il diritto al credito decade. In sintesi, l'ammontare del credito è correlato al numero di ore lavorate, al costo di cura dei figli, e naturalmente al reddito familiare (il livello di reddito familiare cui il Wtc si esaurisce è attorno a 16.000 sterline). Il credito è stimato in via provvisoria all'inizio dell'anno fiscale, con aggiustamenti nel corso dell'anno, sulla base delle dichiarazioni dei beneficiari. La definizione conclusiva avviene a fine anno fiscale.

RPS

Rossella Basile

Tabella 3 - L'elemento relativo alla cura dei figli del Working tax credit

	Aprile 2011	Aprile 2012
Massimo costo eleggibile per un figlio	£ 175 per settimana	£ 175 per settimana
Massimo costo eleggibile per due o più figli	£ 300 per settimana	£ 300 per settimana
Percentuale di costo eleggibile coperto	70%	70%

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Il *Child tax credit* (Ctc), a differenza del Wtc, non è un benefit «*employment-conditioned*», ma è rivolto a tutte le famiglie con figli sotto i 16 anni (fino al 31 agosto successivo al sedicesimo compleanno), vincolo che si estende fino all'età massima di 20 anni se i figli sono iscritti a tempo pieno alla scuola superiore, al college o a programmi di formazione certificati.

Il credito è indirizzato al responsabile del bambino/ragazzo e dunque anche a un non genitore se il bambino vive usualmente con lui, se le sue cose (giochi, vestiti, ecc.) sono nella casa di colui che se ne prende cura, se si è la persona che provvede alle sue spese.

Il Ctc si compone di un elemento familiare (*family element*) pagato a tutte le famiglie con almeno un figlio, il cui valore massimo è pari a 545 sterline all'anno, con maggiorazione in presenza di un figlio sotto l'anno di età e di un elemento associato a ciascun figlio (*child element*) e il cui valore massimo è pari a 2.690 sterline, con maggiorazioni in presenza di figli disabili (tabella 4).

Tabella 4 - Child tax credit: elementi e ammontare massimo (£, per anno)

	Aprile 2011	Aprile 2012
<i>Child tax credit family element</i>	£ 545	£ 545
<i>Child element</i>	£ 2.555	£ 2.690
<i>Disabled child element</i>	£ 2.800	£ 2.950
<i>Severely disabled child element</i>	£ 1.130	£ 1.190

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Come accennato in precedenza, il Ctc prescinde dalla condizione occupazionale ed è viceversa correlato al reddito lordo della famiglia, al numero e ad alcune caratteristiche dei figli. Nell'ultimo anno, anche nel quadro dei tagli subiti dal welfare britannico, sempre a partire dall'aprile 2012 è stato abbassato il livello del reddito che consente di ottenere il credito (l'anno precedente la soglia era fissata a 41.300 sterline) e dipenderà dalla condizione individuale. In termini generali, si potrebbe non ottenere il credito con un reddito annuo superiore a 26.000 sterline se si ha un figlio e di 32.200 sterline se se ne hanno due (Hm Revenue & Customs, 2012)<sup>9</sup>. Per capire la portata di tale riduzione, si pensi che rispetto all'anno fiscale 2007-2008 la soglia si è dimezzata: il limite era infatti fissato a 58.175 sterline.

Inizialmente, il calcolo del credito avviene in modo provvisorio sulla base del reddito dell'anno precedente, per poi essere definitivo al termine dell'anno fiscale quando verranno effettuati i conguagli in eccesso, se il reddito finale è superiore a quello dell'anno precedente, o in difetto, nel caso contrario.

Il pagamento è settimanale o mensile, attraverso accredito diretto da parte dell'agenzia Hm Revenue & Customs presso la banca o la posta, secondo le indicazioni del beneficiario.

## 2.2 Irlanda

In linea con le caratteristiche dei «regimi liberali» o «residuali», caratterizzati da prestazioni dirette a specifiche categorie di soggetti ed erogate sulla base di *means test* e da sussidi assistenziali minimi, rivolti a contrastare le situazioni di estrema povertà e di esclusione sociale tipi-

<sup>9</sup> I dati riportati sono pubblicati sul sito internet di Hm Revenue & Customs e sono disponibili all'indirizzo internet: <http://www.hmrc.gov.uk/taxcreditsbudget/index.htm#1>.

che di un mercato del lavoro deregolamentato, anche in Irlanda le misure di sostegno al reddito sono vincolate a numerosi fattori. Gli schemi di *in-work benefits* adottati puntano a sostenere le famiglie a basso reddito (*Family income supplement* e *Continued child dependent payment*), a incentivare il reingresso nel mondo del lavoro dei disoccupati di lungo termine o ancora a favorire l'occupazione a tempo pieno (*Part-time job incentive*).

Diversamente dal *Working tax credit* britannico, il *Family income supplement* (Fis) è un trasferimento settimanale esentasse a favore dei lavoratori dipendenti con basse remunerazioni – sono quindi esclusi i lavoratori autonomi – con figli a carico (con meno di 18 anni o di 22 se impegnati in percorsi formativi a tempo pieno) e occupati per almeno 19 ore a settimana (38 ore se l'arco di tempo considerato sono 15 giorni) per un minimo di 3 mesi. Per raggiungere il monte ore richiesto è possibile sommare le ore di entrambi i partner – sposati o conviventi – mentre non si possono considerare le ore di eventuale lavoro autonomo. Inoltre, si può beneficiare della misura a condizione che il reddito familiare medio settimanale si attesti al di sotto di una determinata soglia, variabile a seconda della composizione del nucleo familiare (tabella 4).

Tabella 4 - Soglie di reddito familiare settimanale in relazione al numero dei figli (anno 2012)

Numero figli	Reddito familiare settimanale inferiore a
1	€ 506
2	€ 602
3	€ 703
4	€ 824
5	€ 950
6	€ 1.066
7	€ 1.202
8	€ 1.298

Fonte: Department of Social Protection, 2012, Family income supplement (<http://www.welfare.ie/EN/Schemes/BirthChildrenAndFamilies/ChildRelatedPayments/Pages/fis.aspx>).

Il sostegno che le famiglie ricevono è pari al 60% della differenza tra il reddito familiare e il corrispettivo tetto reddituale (il benefit minimo è di 20 euro settimanali). Il Fis dura in genere un anno (52 settimane) e non è influenzato da eventuali aumenti o riduzioni del reddito. Per

eventuali variazioni è necessario attendere l'anno successivo per modificare la propria posizione reddituale. La sola variazione ad essere accolta immediatamente riguarda la presa in carico di un altro bambino. Se, invece, non si dovesse più avere un'occupazione per 19 ore settimanali o si perde il lavoro il sostegno decade in modo immediato. A cavallo tra una misura rivolta al sostegno alle famiglie e una tesa a incentivare il ritorno al lavoro, si pone il *Continued child dependent payment* (Ccdp). Si tratta di una prestazione unica riconosciuta a disoccupati di lungo termine (oltre 12 mesi) che rientrano nel mondo del lavoro con un'occupazione full-time o autonoma di durata non inferiore a quattro settimane. Il Ccdp prevede che essi possano ottenere il supporto per la cura dei figli per 13 settimane, a condizione che accettino un lavoro a tempo pieno.

Il *Part-time job incentive* è, invece, uno schema pensato per incentivare il lavoro a tempo pieno. Nello specifico, consente ai disoccupati di lunga durata, con alcune caratteristiche, di accettare un lavoro part-time e ottenere un assegno al posto del trasferimento che ricevono per la ricerca dell'impiego (ma di analoga entità). Il pagamento viene effettuato ogni settimana presso il proprio ufficio postale locale. Per partecipare al programma occorre: *a*) ottenere un impiego part-time fino a 24 ore a settimana; *b*) ricevere un sussidio per la ricerca del lavoro da 15 mesi o più (*Long-term jobseeker's allowance*) di importo pari almeno a 119 euro se si è single o di 193,90 nel caso sia incluso un adulto avente diritto; *c*) impegnarsi a rimanere nel programma per 2 mesi. Al lavoratore è richiesto di comunicare (presso il *Social welfare office*) ogni settimana il numero di ore che ha lavorato. Un modulo che attesti il numero di ore lavorate dovrà essere compilato anche dal datore di lavoro ogni quattro settimane. Inizialmente si può essere inseriti nello schema per un anno, ed avere poi una proroga per un periodo successivo. In questo periodo, il lavoratore dovrebbe continuare a cercare un lavoro full-time<sup>10</sup>.

È poi presente un'agevolazione di tipo fiscale: il *Revenue Job Assist*, una deduzione addizionale di cui possono usufruire coloro che sono stati disoccupati e che rientrano nel mondo del lavoro con un'occupazione di almeno 30 ore settimanali e di durata non inferiore ad un anno (ma

<sup>10</sup> Per un approfondimento si rinvia al sito internet del Dipartimento di protezione sociale irlandese: Department of Social Protection, 2012, *Part-time job incentive scheme*, (<http://www.welfare.ie/EN/Publications/SW69/Pages/1WhatistheParttimeJobIncentiveScheme.aspx>).

non se si tratta di un lavoro autonomo). Per poter beneficiare di quest'ultima misura occorre essere stati disoccupati in modo continuativo nei 12 mesi precedenti l'inizio del lavoro (dal 1° gennaio 2010 i giorni di lavoro occasionale – fino a 15 – nel periodo precedente l'inizio del rapporto di lavoro non vengono conteggiati) e aver beneficiato di una delle seguenti prestazioni del Dipartimento della protezione sociale: *Jobseeker's benefit* o *Jobseeker's allowance* per un anno o più, *One-parent family payment*, *Disability allowance* o *Blind person's pension* per un anno o più, *Invalidity pension* per un anno o *Illness benefit* per 3 anni o più, o ancora essere tornato in libertà da 12 mesi.

Infine, l'ultima misura prevista è il *Revenue job assist*, una deduzione fiscale che può essere richiesta per tre anni: nel primo anno di lavoro è di 3.810 euro a cui si aggiungono 1.270 euro per ciascun figlio avente diritto (con meno di 18 anni o con un'età superiore ma ancora in formazione o se ha delle incapacità permanenti di tipo fisico o mentale) per poi ridursi rispettivamente di due terzi nel secondo anno e di un terzo nel terzo anno di lavoro.

Tabella 5 - Ammontare del Revenue job assist nei tre anni in cui può essere richiesto (anno 2012)

Anni	Extra sgravio fiscale personale	Assegno per ciascun figlio avente diritto
Primo	€ 3.810	€ 1.270
Secondo	€ 2.540	€ 847
Terzo	€ 1.270	€ 423

Fonte: Revenue - Irish tax and customs, 2012 ([www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it58.pdf](http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it58.pdf)).

### 2.3 Belgio

In Belgio, uno dei paesi Ue con il più basso tasso di povertà tra i lavoratori (5%, nel 2008) ma dove circa il 50% delle famiglie a basso reddito sono famiglie con bambini, una delle due misure di sostegno al reddito, il *Complément de garde d'enfant*, opera proprio a supporto di questo *target group*.

Introdotta nel 2000, il *Complément de garde d'enfant* è un trasferimento monetario a favore di genitori soli con figli a carico che sono stati disoccupati per più di 6 mesi, hanno ricevuto una indennità e riprendono a lavorare. A questi lavoratori è riconosciuto per 12 mesi un benefit di 79,60 euro al mese per la cura dei figli. Il requisito richiesto per

poterne beneficiare è di lavorare in media almeno 18 ore a settimana o part-time, con un contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato di durata non inferiore ad un mese.

La seconda misura adottata è il *Credit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle*. Lo schema prende avvio da un più ampio progetto di riforma dell'imposta personale sul reddito approvato nell'agosto del 2001 e volto, tra l'altro, ad alleggerire il carico fiscale sul lavoro per ridurre la povertà e sostenere l'occupazione. Ad essere introdotto è stato un credito d'imposta rimborsabile e individuale, concesso non solo a lavoratori, ma anche a dirigenti d'impresa, purché contrattualizzati, con un basso salario.

Gli importi del credito d'imposta arrivano al massimo a 120 euro per anno fiscale (importo indicizzato per il 2012) e rappresentano il 5,7% del bonus lavoro<sup>11</sup>, ovvero 2.100 euro annui. Il credito varia in funzione del salario mensile e va da un massimo di 120 euro per stipendi che non superano i 1.415, 24 euro al mese a zero per quelli superiori a 2.247,83 euro.

#### 2.4 Francia

I dati Eu-Silc 2007 indicano per la Francia un tasso di rischio di povertà per i lavoratori pari al 6%. Sebbene inferiore alla media europea (8%) il fenomeno è in crescita rispetto agli anni precedenti, anche per il contemporaneo aumento di occupazioni precarie e a tempo parziale (Ponthieux e Raynaud, 2007-2008). Il tema della povertà nel lavoro è emerso nell'agenda politica solo all'inizio degli anni duemila, benché bisogna dire che le politiche implementate erano più focalizzate sul problema della disoccupazione che su quello della *in-work poverty* (Eurofound, 2010). È il Governo Jospin a introdurre nel 2001 il *Prime pour l'emploi* (Ppe), un credito d'imposta rimborsabile per lavoratori a basso reddito, dunque ancora uno schema integrato spesa-imposta, per incentivare il ritorno o la permanenza a lavoro.

Nel dettaglio, il *Prime pour l'emploi* correla l'entità della prestazione al salario annuo piuttosto che come avviene in altri casi, al numero di ore lavorate. Possono usufruire della prestazione i lavoratori, salariati e non, full-time o part-time, i cui redditi familiari non superino una certa soglia e i cui redditi da lavoro siano compresi in un dato range.

<sup>11</sup> Il bonus lavoro è una riduzione dei contributi previdenziali concessa ai lavoratori con salari più bassi.

Nel 2012, il tetto dei redditi familiari (con riferimento ai redditi fiscali 2011) entro il quale si ha diritto al Ppe è di 16.251 euro per le persone single, vedove o divorziate, e di 32.498 euro per le persone sottoposte a tassazione congiunta. Questi importi sono aumentati di 4.490 euro (2.445 euro nel caso di affidamento condiviso) nel caso di familiari a carico. Per quanto riguarda i redditi relativi all'attività lavorativa, con riferimento al 2011, questi devono essere compresi tra 3.743 euro e un plafond fissato a seconda della situazione familiare (varia da 17.451 a 26.572 euro, a seconda che si sia single o in coppia, con o senza figli)<sup>12</sup>. L'ammontare del credito è calcolato con riferimento al reddito da lavoro dell'anno precedente che si assume pari a 1.820 ore di lavoro annuo. Ciò perché i limiti reddituali individuali sono modificati in proporzione alla prestazione lavorativa annua. In tal senso, coloro che hanno lavorato a tempo parziale o per una parte dell'anno devono convertire il tempo di lavoro in ore (o in giornate, nel caso dei lavoratori autonomi), al fine di calcolare l'importo del credito spettante. L'intento è tenere alto l'incentivo al lavoro tra i beneficiari dell'*in-work benefit*, secondo la logica che ispira questo tipo di misure. A seconda dei casi, il credito è detratto automaticamente dall'imposta dovuta oppure, in caso di incapacità o di inattività, pagato dal Tesoro con assegno o bonifico. Secondo la Direzione generale di finanza pubblica, nel 2010 l'ammontare del credito era di 961 euro per le persone single, di 1.043 euro per una coppia in cui solo uno ha un'attività remunerata e di 1.922 euro se entrambi lavorano, a cui si aggiungono 36 euro per ciascun figlio.

RPS

Rossella Basile

#### 4. Considerazioni conclusive

L'affermarsi sempre più delle *in-work benefits policies* è indicativo del consenso che queste via via hanno riscontrato, sia nei governi di destra che di sinistra. Come sottolineano Herwig Immervoll e Mark Pearson (2009, p. 15), nel tempo si è assistito anche ad una evoluzione del modo in cui questi schemi sono stati visti. Se fino alla metà degli anni novanta, a vent'anni di distanza dalla loro introduzione in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, erano considerati interessanti ma «inusuali», e non occupavano un ruolo centrale nel dibattito sul mercato del

<sup>12</sup> I dati riportati sono pubblicati sul sito internet dell'amministrazione francese (<http://vosdroits.service-public.fr/F2882.xhtml>; ultimo aggiornamento 20 maggio 2012).

lavoro e delle politiche sociali, dalla metà degli anni duemila sono considerati, in modo bipartisan, come uno strumento scontato di cui devono dotarsi i paesi che puntano ad avere un mercato del lavoro dinamico. Se questa appare la strada maestra sulla quale si sono indirizzati diversi paesi europei, la breve rassegna qui presentata lascia emergere percorsi differenziati tra area anglosassone e continentale. Soprattutto nel Regno Unito, ma anche in Irlanda, i programmi di *in-work benefits* hanno come obiettivo cardine la lotta alla povertà, soprattutto infantile, piuttosto che obiettivi di tipo precipuamente occupazionale, tipici invece del resto d'Europa. Ulteriori differenze si ravvisano *a)* nella presenza nei paesi anglosassoni del criterio di un numero minimo di ore di lavoro a settimana quale condizione perché il credito di imposta (Regno Unito), il trasferimento monetario o la deduzione fiscale (Irlanda) possano essere esigibili e *b)* nell'unità impositiva presa a riferimento per poter beneficiare delle misure di sostegno alle retribuzioni: il reddito familiare per i primi, individuale per i secondi. Ciò significa, comparando per esempio il credito d'imposta adottato in Belgio con quello presente nel Regno Unito, che all'interno di una coppia entrambi i partner possono beneficiarne e che la condizione reddituale dell'uno non influisce sulla possibilità dell'altro di poter accedere alla prestazione. In entrambi i casi sono crediti rimborsabili gestiti direttamente dall'amministrazione fiscale, ma il primo è meno generoso, anche in virtù della scelta del parametro individuale, che rende la misura più onerosa. Esempio a parte è costituito dalla Francia, dove il credito d'imposta – sempre rimborsabile – è ancorato sia al parametro individuale che a quello familiare e il suo ammontare è correlato al salario annuo, piuttosto che al numero di ore di lavoro. Ne deriva che pure le soglie per l'accesso sono dupplici: da una parte il reddito da lavoro e dall'altra il reddito familiare complessivo. Tuttavia, il fatto che tutti i componenti della famiglia possano godere del trasferimento fa sì che il Ppe sia un trasferimento molto più vicino ad uno di stampo individuale, piuttosto che ad uno familiare.

Sul piano delle analogie riscontrate vale la pena sottolineare che caratteristica comune ai paesi che sinora hanno adottato prestazioni di sostegno alle retribuzioni è il ricorso ai crediti d'imposta, per lo più di tipo rimborsabile (tranne nel caso dei Paesi Bassi e dell'Ungheria), per aumentare il reddito di lavoratori e famiglie, e il ricorso a trasferimenti monetari per favorire e incentivare la transizione da uno stato di disoccupazione al reinserimento nel mercato del lavoro.

Restano assenti da questo scenario i paesi mediterranei – sebbene proprio qui il rischio di trovarsi nella condizione di lavoratore povero è più elevato (cfr. figura 1) – e l'Italia, dove il tema dell'introduzione degli *in-work benefits*, data l'evoluzione delle retribuzioni, da un lato, e la presenza di lavoratori poveri, dall'altro, impone l'avvio di un dibattito politico a riguardo.

### Riferimenti bibliografici

- André H.J. e Lohmann H., 2008, *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Ma.
- Carone G., Stovicek K., Pierini F. e Sail E., 2009, *European Economy. Recent Reforms of the Tax and Benefit Systems in the Framework of Flexicurity*, Occasional Papers 43, February 2009, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14173\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14173_en.pdf).
- Cooke G. e Lawton K., 2008, *Working Out of Poverty: A Study of the Low Paid and «Working Poor»*, Ippr, Londra.
- Department of Social Protection, 2012, *Scheme and Services*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.welfare.ie/en/Schemes/Pages/default.aspx>.
- Eurofound, 2010, *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Gottfried G. e Lawton K., 2010, *In-work Poverty in the Recession*, Ippr, Londra.
- Harrington M., 1962, *The Other America. Poverty in the United States*, Macmillan, New York.
- Hm Revenue & Customs (Hmrc), 2012, *Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>.
- Immervoll H. e Pearson M., 2009, *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the Oecd*, Iza Policy Paper n. 3, aprile, Iza, Bonn, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/pp3.pdf>.
- Leppik L., 2006, *In-work Benefits: Literature Review*, Praxis Center for Policy Studies, disponibile all'indirizzo internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/IWBliteratureReviewFinal.pdf>.
- Marx I., Vanhille J. e Verbist G., 2011, *Combating In-Work Poverty in Continental Europe: An Investigation Using the Belgian Case*, Discussion Paper n. 6067, ottobre 2011, Iza, Bonn, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp6067.pdf>.
- Oecd, 2005, *Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36780865.pdf>.

- Oecd, 2009, *In-Work Poverty: What Can Governments Do?*, Policy Brief, settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/26/43650040.pdf>.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, dicembre, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2012, *Tax-Benefit policies: Policy overview tables*, database disponibile all'indirizzo internet: [http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_2649\\_33729\\_39617987\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_33729_39617987_1_1_1_1,00.html).
- Ponthieux S. e Reynaud E., 2007-2008, *Les travailleurs pauvres*, in *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Travaux*, Parigi, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/waux13.pdf>.
- Revenue - Irish Tax and Customs, 2012, *Tax Credits, Reliefs and Rates for the Tax Years 2011 and 2012*, disponibile al sito internet [ww.revenue.ie](http://www.revenue.ie).
- Wolff P., 2010, *17 % of EU citizens were at-risk of poverty in 2008*, Eurostat, Statistics in focus - Population and social conditions, n. 9.