

## **Reddito attivo di inserimento e protezione sociale. Il caso spagnolo**

**Riassunto:** 1. Considerazioni preliminari. – 2. Regime legale del programma di reddito attivo di inserimento. – 2.1. *Contesto normativo ed equilibrio globale.* - 2.2. *Requisiti dei beneficiari per accedere al programma.* - 2.3. *L'impegno per l'attività e gli obblighi del beneficiario.* - 2.4. *Azioni di inserimento lavorativo.* - 2.5. *L'aspetto economico della RAI.* - 2.6. *Ritiro permanente o temporaneo dal programma.* - 3. Altri aiuti destinati ai disoccupati di lunga durata. - 3.1. *Il piano PREPARA.* - 3.2. *Programma straordinario di attivazione per l'occupazione.* - 3.3. *Assegno straordinario di disoccupazione.* - 4. Reddito vitale minimo. - 4.1. *Contestualizzazione.* - 4.2. *Ambito soggettivo di applicazione.* - 4.3. *Azione protettiva.* - 4.4. *Procedura.* - 5. Riflessione finale.

### **1. Considerazioni preliminari.**

Come sappiamo, la disoccupazione in Spagna è sempre esistita, ma la verità è che negli ultimi anni si è presentato con profili drammatici, aumentando il rischio di esclusione sociale e la vulnerabilità di alcuni cittadini con particolari difficoltà nell'ottenere e mantenere un posto di lavoro. In questo contesto, le prestazioni di assistenza per i disoccupati sono di particolare importanza, il principale dei quali è l'indennità di disoccupazione, sebbene attualmente esistano altre prestazioni per alcuni lavoratori disoccupati, come la sovvenzione dei lavoratori agricoli occasionali o il reddito attivo per l'inserimento (di seguito RAI), con il reddito minimo di vita, approvato durante la pandemia di Covid-19, assumendo un'importanza speciale.

Inoltre, e in coincidenza con lo sviluppo della crisi economico-finanziaria del 2008, è stato successivamente creato in Spagna un regime di protezione straordinaria, inizialmente denominato PRODI (programma temporaneo per la protezione della disoccupazione e dell'inserimento, 2009-2011), con condizioni di accesso rafforzate nel piano preparato (programma di riqualificazione professionale per le persone che esauriscono la loro protezione dalla disoccupazione, dal 2011 al 2014), e dal 2015 è in vigore il Programma straordinario di attivazione dell'occupazione (PAE), ampliato dal governo fino al 1° maggio 2018, con diverse estensioni che lo rendono attualmente in vigore. Pertanto, ci sono quattro aiuti principali che possono essere raccolti dal personale a lungo termine per un lungo periodo di tempo: il Piano di preparazione, il reddito di inserimento attivo (RAI) e il Programma straordinario di attivazione dell'occupazione (PAE). Infine, va evidenziata l'indennità straordinaria di disoccupazione (SED), un aiuto di 430 euro per i disoccupati che avrebbero esaurito tutte le indennità di disoccupazione.

Inoltre, vi sono altri vantaggi, come i sistemi regionali di reddito minimo, sviluppati nell'ambito delle competenze riconosciute alle Comunità autonome (art. 148.1.20a CE e la loro traduzione nello Statuto di Autonomia)<sup>1</sup>, che, nonostante la dispersione e le modifiche legislative, hanno permesso di parlare di un modello spagnolo di reddito minimo, costituito dagli elementi che più lo caratterizzano: prestazioni per le persone in condizioni di povertà, il carattere normalmente temporaneo della prestazione,

---

\* Professore assistente di Diritto del lavoro e della sicurezza sociale - Università di Granada.

<sup>1</sup> MERCADER UGUINA, J.R., *Artículo 148.1.20*, in RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 2018, 1195 y ss.

l'incompatibilità con altre prestazioni e la loro condizionalità al perseguimento attivo del lavoro, anche se quest'ultimo elemento comincia a scomparire in alcune Comunità<sup>2</sup>. Questi benefici e programmi, che si sono notevolmente ampliati negli ultimi trent'anni, mirano a garantire il reddito minimo fornendo al contempo ai disoccupati risorse per promuoverne l'inserimento nel mercato del lavoro<sup>3</sup>.

Questi meccanismi hanno contribuito in modo significativo a far progredire la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale per molti anni, tuttavia, era necessario il riconoscimento di un sistema di reddito minimo in Spagna che avrebbe posto fine al frazionamento tradizionale, nonché alcune lacune ben note come: importi insufficienti, non protezione di alcune categorie della popolazione e disparità territoriali<sup>4</sup>.

Sono queste debolezze che hanno portato alla riapertura del dibattito sulla fornitura di reddito minimo in Spagna, con l'intenzione di progettare un beneficio che superi le carenze e le difficoltà che erano state evidenti. Queste debolezze sono state ora aggiunte all'impatto economico della pandemia, che ha costretto all'approvazione di un reddito vitale minimo, come misura di protezione sociale al fine di garantire alla popolazione risorse e reddito sufficienti per avere una vita dignitosa.

Soffermandosi sul Reddito Attivo di Inserimento, la cui espansione e configurazione speciale lo rende meritevole di una notevole attenzione, vale la pena sottolineare il suo obiettivo principale: "aumentare le opportunità di ritorno sul mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati con particolari esigenze economiche e difficoltà a trovare lavoro". È stato creato negli anni '90 e la sua esistenza a livello statale deve essere inquadrata nel processo di ristrutturazione vissuto oggi dai tradizionali Stati assistenziali. Da un lato, come sappiamo, vi è una revisione dei sistemi di protezione della disoccupazione in linea con la promozione di quel ruolo più proattivo che tale modello deve svolgere nella gestione del mercato del lavoro. D'altro canto, si tratta di colmare con altri strumenti le lacune che questi sistemi di protezione pubblica presentano per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Attualmente, questo vantaggio rientra nel piano di aiuti a lungo termine del governo spagnolo, ancora lontano dai benefici legati alla povertà in quanto tali<sup>5</sup>, avendo rafforzato nel corso degli anni il suo aspetto più attivo e propellente dell'inserimento lavorativo, dimostrando in numerosi studi che i programmi di formazione, orientamento e inserimento aumentano significativamente la probabilità di trovare un lavoro a lungo termine<sup>6</sup>. Questa configurazione continua nella progettazione del nuovo reddito minimo in Spagna, il reddito minimo di vita, collegando chiaramente il beneficio alla povertà e all'esclusione sociale, anche se senza allontanarsi dal lato attivo, propellente dell'inserimento lavorativo.

Alla luce di queste caratteristiche uniche e dell'interesse che questo beneficio addebita in un contesto di elevata disoccupazione e grave povertà in cui si trova una parte importante della popolazione spagnola, questo lavoro analizza l'attuale configurazione giuridica della RAI, prestando attenzione ai suoi punti di forza e di debolezza nel raggiungimento dell'obiettivo per il quale è stata concepita.

<sup>2</sup> V., ESCOBAR ROCA, G., *La renta mínima y el defensor del pueblo*, *Lex Social*, Vol. 10, n. 1, 2020, 105.

<sup>3</sup> GIMENO, J.A., *De rentas mínimas a renta básica*, *Diecisiete*, n. 1, 2019, 61.

<sup>4</sup> ESCOBAR ROCA, G., *La renta mínima...*, *op.cit.*, 104 y 105.

<sup>5</sup> ESCOBAR ROCA, G., *La renta mínima...*, *op.cit.*, 105.

<sup>6</sup> MILLER MOYA, L.M., *Políticas de rentas mínimas: cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?*, *Panorama Social*, n. 29, 2019, 115. Nello stesso senso, ARRANZ, J. M<sup>a</sup>., *La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral*, *Panorama Social*, n. 29, 2019, 130-133.

In particolare, viene analizzato in primo luogo il regime giuridico del Programma di inserimento attivo del reddito, tenendo conto della sua storia normativa, dei requisiti dei beneficiari e delle procedure di accesso al programma, dell'impegno di attività e degli obblighi del beneficiario, delle azioni di inserimento lavorativo, dell'aspetto economico della RAI e della cancellazione finale o temporanea del programma. In secondo luogo, vengono esaminati gli altri aiuti destinati oggi a livello statale ai disoccupati di lunga durata. In terzo e ultimo luogo, dopo il dibattito iniziale, viene esaminato il reddito minimo di vita recentemente approvato in Spagna al fine di trasformare la politica di garanzia del reddito minimo per la popolazione attiva, aumentare l'efficacia della prestazione, migliorarne la concezione istituzionale e garantirne l'efficienza nel campo della protezione sociale della sicurezza sociale di fronte al timore delle conseguenze che l'attuale crisi sanitaria può avere sulle persone che hanno già avuto un basso reddito.

## **2. Regime legale del programma di reddito attivo di inserimento.**

### *2.1. Contesto normativo ed equilibrio globale.*

La RAI ha la sua storia di regolamentazione immediata nella RD 236/2000, del 18 febbraio, a seguito del piano d'azione per l'occupazione del Regno di Spagna per il 1999, che nel primo pilastro ha proposto la sostituzione delle misure passive per l'occupazione con misure attive, nonché il miglioramento della capacità di assumere disoccupati e la lotta e la prevenzione della disoccupazione di lunga durata. Gli orientamenti della cosiddetta "strategia europea per l'occupazione" hanno seguito un approccio che ha evidenziato la necessità di modernizzare i sistemi di protezione sociale e la promozione dell'occupazione, coniugando coesione sociale e competitività, allo scopo di ridurre la disoccupazione e promuovere (nota) la piena occupazione.

Questa prima ricerca e sviluppo ha istituito entro il 2000 un programma di inserimento lavorativo per i lavoratori disoccupati di lunga durata che non hanno accesso alle indennità di disoccupazione, con più di quarantacinque anni e bisognosi. Ci siamo quindi trovati di fronte all'introduzione, per la prima volta, di un beneficio che ha soddisfatto le caratteristiche essenziali della futura e stabile RAI, cioè la combinazione di un beneficio economico che garantisce il reddito minimo con misure di inserimento del lavoro<sup>7</sup>. In ogni caso, ci troviamo di fronte ad un primo programma, appositamente concepito per combattere l'esclusione degli anziani disoccupati dal mercato del lavoro, facilitandone il ritorno nel mondo del lavoro attivo. Da qui il suo limitato campo di applicazione soggettivo, in linea con questo carattere sperimentale con cui è nato<sup>8</sup>.

Il programma RAI per il 2001 è disciplinato nella RD 781/2001 del 6 luglio. In questo caso, e a differenza del programma precedente, è disponibile la corrispondente qualifica giuridica, la legge 12/2000 del 29 dicembre sulle misure fiscali, amministrative e sociali, che ha autorizzato il Governo a regolamentare nel 2001, nell'ambito dell'azione protettiva per la disoccupazione, l'istituzione di un aiuto specifico, chiamato reddito attivo di inserimento, rivolto ai disoccupati con particolari esigenze economiche e difficoltà nella ricerca di lavoro, che si sarebbe impegnato a svolgere azioni a favore della loro occupazione. Questa nuova edizione ha proseguito il programma precedente (senza variazioni sostanziali) e, cosa ancora più importante, ha confermato il fatto che la RAI

<sup>7</sup> MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A. M.<sup>a</sup>., *El Nuevo Régimen Jurídico de la Renta Activa de Inserción. A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre*, Cizur Menor, 2007, 40-41.

<sup>8</sup> MOLINA NAVARRETE, C., *Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema*, *Relaciones Laborales*, 2003, n. 4, 442.

faceva parte dell'azione protettiva per la disoccupazione sociale, anche se su un carattere specifico e differenziato dal livello contributivo e di assistenza.

Per l'anno successivo, il programma RAI è regolato da norme: legge 45/2002 del 12 dicembre e DR 5/2002. 38 della legge 24/2001 del 27 dicembre. Questo nuovo programma comprende una serie di sviluppi rispetto ai programmi precedenti, di particolare importanza per quanto riguarda l'estensione del loro campo di applicazione soggettivo, che comporta la sua applicazione ai "parados che, di età superiore ai 45 anni, sono in disoccupazione da più di 12 mesi, anche se non avevano precedentemente ricevuto prestazioni; o quelli di qualsiasi età che sono disabili, migranti rimpatriati o vittime di violenza domestica. Inoltre, tutti i disoccupati agricoli che non avrebbero potuto aderito alla sovvenzione agricola (nel loro nuovo formato ex RD 5/2002 e legge 45/2002) sono inclusi nel programma e non avevano diritto alla corrispondente prestazione contributiva.

Inoltre, le seguenti edizioni dei programmi RAI (RD 945/2003, 18 luglio; RD 3/2004 del 9 gennaio; RD 205/2005, del 25 febbraio e RD 393/2006 del 31 marzo) proseguirà le disposizioni dei bandi precedenti, consolidando una delle caratteristiche più importanti e distintive di questa tecnica di performance, come la sua situazione, rinunciando al Governo a fornirla di uno sviluppo normativo minimamente stabile<sup>9</sup>. In ogni caso, meno continuata è stata l'ultimo dei programmi, quello del 2005, che, tra gli altri aspetti, ha proceduto alla riforma della durata massima della prestazione e del periodo di attesa per iniziare a riscuotere l'affitto.

In questa situazione, arriva alla fine del 2006, che mostra la DR 1369/2006 del 24 novembre che regola la RAI per il 2007 e successivamente. Tale norma segue gli orientamenti stabiliti nell'"Accordo per il miglioramento della crescita e dell'occupazione" del 9 maggio 2006. Gli sviluppi sono molto importanti e si riduce a tre elementi chiave<sup>10</sup>: in primo luogo, che la RAI cessa di avere il carattere di programma che viene rivisto annualmente per diventare permanente; in secondo luogo, e soprattutto, la sua conversione in un vero e proprio diritto soggettivo, incorporato in modo stabile e definitivo alla regolamentazione della disoccupazione come terzo livello di protezione; in terzo luogo, il contributo alla sicurezza sociale da parte dei beneficiari durante la loro percezione, alle stesse condizioni dell'indennità di disoccupazione.

Da quanto è stato detto finora, come potete immaginare, deriva l'intero processo di consolidamento di un nuovo beneficio che, come si evivierà, è stato caratterizzato fino alla DR 1369/2006 del 24 novembre attraversando diverse fasi – sperimentale, di consolidamento ed espansione – che sono state sufficientemente affrontate e studiate dalla dottrina<sup>11</sup>.

Negli ultimi anni è stato modificato da due norme in modo particolarmente profondo sotto alcuni aspetti: la DR-Law 20/2012, 13 luglio, sulle misure per garantire la stabilità di bilancio e la promozione della competitività e la DR-Law 16/2014 del 19 dicembre che disciplina il Programma di attivazione dell'occupazione, che mostra come la crisi economica abbia avuto un impatto anche sulle norme più basilare della protezione sociale, che sono state ridotte nell'imperativo della necessità di quadrare i conti pubblici<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F., *Protección por desempleo...*,199.

<sup>10</sup> PÉREZ YÁÑEZ, R., *Comentario de urgencia a las recientes reformas en materia de protección por desempleo. La nueva renta activa de inserción y la extensión de la protección por desempleo a cargos públicos y sindicales, Relaciones Laborales*, 2007., 63 - 64.

<sup>11</sup> V., MOLINA NAVARRETE, C., *Las rentas activas de inserción...*, *op. cit.*, 2003.

<sup>12</sup> In questo senso, ARIAS DOMÍNGUEZ, A., *La renta activa de inserción como remedio contra la exclusión social*, *op. cit.*, 214.

In particolare, il sistema di accesso alla Rai viene modificato al fine di rafforzarne il legame con l'occupazione e garantire una maggiore efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche, come discusso nelle sezioni seguenti.

## 2.2. *Requisiti dei beneficiari per accedere al programma.*

La selezione dei gruppi che beneficiano della misura è una delle questioni più delicate di tali programmi. Si è pertanto ritenuto che un'eccessiva estensione soggettiva possa comportare una mancanza di efficacia dei programmi e ha raccomandato una protezione selettiva per non compromettere il sistema, o meglio i suoi obiettivi di "integrazione del lavoro". Tuttavia, l'eterogeneità di ipotetici gruppi di beneficiari è molto ampia, il che mette in guardia contro una tentazione di uniformità e standardizzazione delle misure di inserimento, considerando "il rischio reale nello sviluppo dei programmi regionali, alimentato dall'inadeguatezza delle risorse di bilancio dedicate alla promozione dell'innovazione nelle strategie di intervento sociale"<sup>13</sup>. In questa direzione, è stato osservato che i programmi che si sono dimostrati più efficaci sono di solito programmi su piccola scala, attentamente concepiti e rivolti a gruppi molto specifici<sup>14</sup>, sebbene siano anche accusati di aver potenzialmente aumentato la "stigmatizzazione" sociale di tali gruppi. Nel corso degli anni, la portata dei potenziali beneficiari di questi programmi è aumentata, dato il processo di aumento della dualizzazione e dell'esclusione sociale a cui stiamo partecipando.

In Spagna, la protezione collettiva è stata gradualmente ampliata, in modo che per essere beneficiari del programma di inserimento del reddito attivo sia attualmente necessario essere disoccupati di età superiore ai quarantacinque anni e di età inferiore ai sessantacinque anni alla data della domanda di adesione al programma, a condizione che, inoltre, siano soddisfatti i seguenti requisiti:

- a) Essere un disoccupato disoccupato disoccupato presso l'ufficio di lavoro per almeno dodici mesi o più ininterrottamente (disoccupati di lunga durata). Considerando a tal fine la domanda di occupazione per aver lavorato in trecentosessantacinque giorni prima della data della domanda di iscrizione nel programma un periodo cumulativo di novanta o più giorni.
- b) Il richiedente l'occupazione di cui al comma precedente è attivamente ricercato per motivi di lavoro.
- e) Non aver rifiutato di offrire un'occupazione adeguata o di aver rifiutato di partecipare, se non giustificato, ad azioni di promozione, formazione o riconversione di professionisti o di altri per aumentare l'occupazione del beneficiario.
- d) Al momento della domanda, si deve stabilire che le azioni attive di ricerca di lavoro sono state eseguite durante il periodo di registrazione secondo le modalità stabilite dalla normativa.
- e) La norma prevede una precisione supplementare per quanto riguarda la registrazione come richiedente di un'occupazione, stabilendo che il richiedente è interrotto dalla partenza del beneficiario all'estero, tranne nei casi in cui il richiedente dimostri che la partenza all'estero è avvenuta per matrimonio o nascita di un figlio, decesso o grave malattia del coniuge o dei parenti fino al secondo grado di inaffinità o affinità o per l'adempimento di un dovere imperdonabile di natura pubblica personale, e a condizione che il soggiorno sia stato pari o inferiore a 15 giorni. Inoltre, non interromperà la

<sup>13</sup> AYALA CAÑÓN, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, 2000, 215.

<sup>14</sup> AYALA CAÑÓN, L., *Las rentas mínimas...*, op. cit., 269-271.

registrazione nei paesi dello Spazio economico europeo e in Svizzera per la ricerca o lo svolgimento di lavori, miglioramenti professionali o cooperazione internazionale e a condizione che il soggiorno sia inferiore a 90 giorni. Nei casi in cui la domanda di lavoro viene interrotta, dalla nuova registrazione sarà richiesto un periodo ininterrotto di 12 mesi.

f) Aver estinto l'indennità di disoccupazione a livello contributivo e/o l'indennità di disoccupazione a livello di assistenza di cui al titolo terzo del testo consolidato della legge generale sulla sicurezza sociale, salvo nel caso in cui la cessazione si fosse verificata con l'imposizione di una sanzione e non avendo diritto alla protezione di tale eventualità.

g) Mancanza di reddito di qualsiasi tipo, superiore nel calcolo mensile al 75 per 100 del salario minimo interprofessionale, esclusa la quota proporzionale di due pagamenti straordinari. A tal fine, anche se al richiedente manca l'affitto, nei termini sopra indicati, se il coniuge e/o i figli di età inferiore ai 26 anni, o disabili o minori percepiti, il requisito di indigenza è considerato soddisfatto solo se la somma del reddito di tutti i membri del nucleo familiare così costituito, compreso il richiedente, diviso per il numero di membri che lo compongono, non supera il 75% del salario minimo interprofessionale, esclusa la quota proporzionale di due retribuzioni straordinarie. È concreto che il calcolo del reddito comprenda l'importo dei salari sociali, il reddito minimo di inserimento o un aiuto di assistenza sociale analogo concesso dalle Comunità autonome. Il requisito di questo requisito rileva la necessità del potenziale beneficiario ma allo stesso tempo limita l'accesso al programma<sup>15</sup>.

I lavoratori disoccupati di età inferiore ai 65 anni possono anche essere beneficiari (senza dover necessariamente avere più di 45 anni) che, alla data della domanda di adesione al programma, si trovano in una delle seguenti circostanze:

- a) Accreditare una disabilità in misura pari o superiore al 33% o aver riconosciuto un'incapacità che comporta una diminuzione della capacità lavorativa della stessa percentuale.
- b) Essere un lavoratore migrante rientrato dall'estero nei 12 mesi precedenti la domanda, se aveva lavorato almeno sei mesi all'estero dalla sua ultima partenza dalla Spagna ed è registrato come persona in cerca di lavoro.
- c) Aver accreditato lo status di vittima di violenza di genere o domestica ed essere registrato come persona in cerca di lavoro.

In generale, tutti i lavoratori devono soddisfare, oltre ai requisiti di cui sopra, i due descritti qui di seguito:

- Non essendo stato beneficiario del reddito attivo di inserimento nei 365 giorni di calendario precedenti la data di richiesta del diritto di ammissione al programma, tranne nel caso di coloro che dimostrino un grado di disabilità pari o superiore al 33% o lo stato di vittima di violenza di genere o domestica.
- Non essendo stato beneficiario di tre precedenti programmi di inserimento attivo del reddito, anche se non erano stati goduti per la durata massima del reddito.

Come si può vedere, sebbene vi siano molte ipotesi che rientrano nel programma, non tutte le situazioni di protezione sociale sono coperte dalla mancanza di un'attività lavorativa retribuita. In questo senso, gruppi come i giovani disoccupati o le donne con

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., GALLEGO MORALES, A. J., SÁNCHEZ, N., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Las rentas activas de inserción en el marco de la protección por desempleo*, in AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M<sup>a</sup>. N., (Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, 2008, 26.

difficoltà di accesso al mercato del lavoro sono esclusi da questa protezione, quindi viene proposta come alternativa al criterio dell'età, al riferimento a un dato tempo senza trovare lavoro o un periodo di uscita dal sistema educativo<sup>16</sup>.

### 2.3. *L'impegno per l'attività e gli obblighi del beneficiario.*

L'incorporazione del disoccupato nel Programma richiede la sottoscrizione di un "impegno di attività", che lo obbliga a partecipare ad azioni di inserimento. Tale impegno è stabilito dalla norma stessa come requisito di accesso al programma, in quanto è espressamente stabilito che per essere beneficiari dei lavoratori del programma "deve richiederlo e sottoscrivere, a tale data, un impegno di attività in base al quale essi effettueranno le varie azioni determinate dal servizio pubblico del lavoro (di seguito SPE), nel piano di inserimento personale, che sarà svolto fino a quando il lavoratore rimarrà incorporato nel programma" (art. 3.1. RD 1369/2006).

Tale impegno di attività comprende per il beneficiario l'adempimento dei seguenti obblighi, specificati nel piano d'azione personale (art. 3.2. RD 1369/2006):

- a) Fornire documentazione e informazioni accurate al fine di dimostrare i requisiti per l'incorporazione e la manutenzione nel programma.
- b) Partecipare a programmi o azioni per l'occupazione per l'inserimento, l'orientamento, la promozione, la formazione o la riconversione di professionisti, o a quelli di miglioramento dell'occupazione.
- c) Accettare il "collocamento appropriato" offerto dall'ufficio SPE o dall'organismo di collocamento senza scopo di lucro, da esso inteso, ai sensi dell'articolo 301 LGSS, la professione inorci dal lavoratore e anche quella che corrisponde alla sua professione abituale o a qualsiasi altra professione che soddisfi le sue capacità fisiche e formative e, in ogni caso, che coincida con l'ultima attività lavorativa svolta a condizione che la sua durata sia stata pari o superiore a tre mesi.

Dopo un anno di riscossione ininterrotta delle prestazioni, oltre alle professioni precedenti, possono essere considerati appropriati anche altri tirocini che possono essere esercitati dal lavoratore.

Analogamente, il collocamento si considera appropriato se offerto nella residenza abituale del lavoratore o in un'altra località entro un raggio inferiore a 30 chilometri dal luogo di residenza abituale, a meno che il lavoratore non dimostri che il tempo minimo per viaggiare, da e verso, supera il 25% della durata della giornata lavorativa giornaliera, o che le spese di viaggio ammontano a una spesa superiore al 20% della retribuzione mensile, o se il lavoratore ha la possibilità di un alloggio adeguato nel luogo di nuova occupazione.

Il collocamento offerto al lavoratore è ritenuto opportuno tenendo conto della durata del lavoro, a tempo indeterminato o temporaneo, o della giornata lavorativa, a tempo pieno o parziale. Inoltre, tale collocamento comporta una retribuzione equivalente a quella applicabile al lavoro offerto, indipendentemente dall'importo della prestazione cui il lavoratore ha diritto, o anche nel caso di lavoro di collaborazione sociale.

Ai fini di ciò, la SPE competente tiene conto della situazione professionale e personale del disoccupato, nonché della conciliazione della sua vita familiare e lavorativa, del percorso di inserimento fisso, delle caratteristiche del lavoro offerto, dell'esistenza di mezzi di trasporto per gli viaggi, nonché delle caratteristiche dei mercati locali del lavoro. Per quanto riguarda i salari, per essere considerati come un collocamento adeguato, è

---

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., *El derecho a la renta de inserción*, op. cit., 61.

accertato che esso non può in alcun caso essere inferiore al salario minimo interprofessionale una volta che le spese di viaggio sono state detratte da tale salario.

Nel corso degli anni, l'ordinamento giuridico spagnolo ha ampliato la delimitazione del concetto di "occupazione adeguata", essendo in grado di individuare alcuni aspetti critici che riflettono una concezione dei disoccupati come materia senza molto interesse ad entrare nel mercato del lavoro e che in alcuni casi lo costringono ad accettare offerte di lavoro inadeguate alle sue qualifiche o alla sua formazione e/ o a rimanere nel mercato del lavoro secondario. La nozione rientra quindi nella "cultura dell'occupabilità", in cui viene data priorità a questo criterio indipendentemente dal danno che, in molti casi, si verifica rispetto al bagaglio professionale e formativo a disposizione dell'interessato<sup>17</sup>. Inoltre, la norma lascia alcuni spazi rilevanti per la discrezionalità dell'organo amministrativo nel delimitare in alcuni casi il concetto di "occupazione adeguata", che è chiaramente attrito con il principio della certezza del diritto che deve disciplinare questa delicata questione e che è difficile da controllare. Il concetto nel suo complesso mantiene una considerazione dell'istituzione "dal punto di vista degli obblighi del lavoratore disoccupato e non dal punto di vista del suo diritto di rifiutare un'offerta di lavoro inappropriato", soprattutto quando il rifiuto dell'offerta dello stesso porta al declino del programma, non avendo alcuna indicazione sulla possibilità di sostenere "qualche causa giustificabile" di rifiutare l'offerta di collocamento.

d) Rinnovare la domanda di occupazione nella forma e nella data stabilite nel documento di rinnovo della domanda e comparire, se precedentemente richiesto, dinanzi al Servizio pubblico dell'occupazione (in appresso, SEPE) o ai servizi pubblici per l'impiego (in appresso SPE).

e) Comunicare le cause di perdita, perdita di requisiti o incompatibilità al momento di tali situazioni.

f) Presentare per coprire l'offerta di lavoro e tornare ai servizi pubblici per l'impiego, entro cinque giorni, la prova corrispondente che sono apparsi nel luogo e nella data indicati per coprire le offerte di lavoro da essi fornite.

g) Rimborsare gli importi del reddito attivo indebitamente percepito.

h) Cercare attivamente un'occupazione, definita come l'insieme di azioni volte sia all'attuazione delle strategie di ricerca di lavoro che al miglioramento dell'occupabilità affinché la persona in cerca di lavoro aumenti le sue possibilità di inserimento e/o miglioramento della sua situazione sul mercato del lavoro (art. 41.5 Regio Decreto Legislativo 3/2015 del 23 ottobre che approva il testo consolidato della legge sul lavoro). Allo stesso modo, deve partecipare ad azioni volte a migliorare l'occupazione determinata dai servizi pubblici per l'impiego, se del caso, all'interno di un itinerario di inserimento. Tali azioni sono stabilite dinanzi alla SEO e all'SPE, ove necessario.

La norma sottolinea il carattere "di considerazione" del programma subordinando il pagamento del programma alla "disponibilità" del beneficiario ad entrare nel mercato del lavoro, vale a dire il completamento di un lavoro collettivo utile, il monitoraggio dei corsi di riciclaggio professionale o la ricerca di un lavoro<sup>18</sup>. Questo concetto, che appare anche come un elemento restrittivo di accesso al programma, si manifesta essenzialmente attraverso tre elementi: l'obbligo generale di impegnarsi nello svolgimento delle attività; l'esigenza di un piano di inserimento prima della riscossione del beneficio economico; infine, la possibilità che il mancato rispetto degli impegni possa comportare l'espulsione

<sup>17</sup> DE LA CASA QUESADA, S., MOLINA HERMOSILLA, O., *La renta activa de inserción: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción. Comentario al RD 781/2001, de 6 de julio, RTSS (estudios financieros)*, n. 224, 2001, 120.

<sup>18</sup> Requisiti del pioniere "reddito minimo garantito" del Lussemburgo, stabiliti dalla Legge del 26 luglio 1986.

dal programma. Tutto ciò significa che il mantenimento del diritto al beneficio economico è subordinato all'attuazione delle azioni che possono essere previste, accentuando il carattere obbligatorio di tali azioni e sottolineando la concessione condizionale delle prime<sup>19</sup>. Si tratta quindi di un vantaggio legato a un efficace obiettivo di inserimento, in cui, allo scopo di recuperare l'autonomia economica del soggetto, si tratta della considerazione di un beneficio più complesso basato essenzialmente sulla "volontà di inserire" e di uno sforzo positivo da parte del beneficiario e ciò condizioni notevolmente anche il regime di riconoscimento, mantenimento e cessazione del vantaggio economico.

L'obbligo di accompagnare il vantaggio monetario con la partecipazione del beneficiario alle attività proposte per l'inserimento rende le misure di inserimento un requisito obbligatorio per l'accesso al vantaggio. Ciò solleva alcune controversie, distorcendo inizialmente il carattere di "diritto all'inserimento", parallelo e non subordinato a quello di sicurezza economica. Certamente, entrambi i diritti (diritto al reddito minimo e diritto all'inserimento) si basano su logiche contraddittorie. Si dovrebbe pertanto evitare il rischio che l'"inserimento" appaia più come una serie di requisiti e strumenti di pressione e controllo sui beneficiari che come uno sforzo reale per promuoverne l'integrazione nell'occupazione e nella società; ciò dipenderà in larga misura dai mezzi effettivi investiti in esso. Le scarse prestazioni di questi organi esecutivi del programma, dovute a una cattiva organizzazione, a uno scarso personale o a una mera insoddisfazione economica o mera, possono determinare che, in pratica, l'obbligo di svolgere attività di inserimento non è tale perché non sono state individualizzate o quando sono formulate in modo così astratto e teorico che la loro attuazione è impossibile<sup>20</sup>. Per evitare ciò, è essenziale che le attività di inserimento abbiano una progettazione strategica nel suo complesso e siano coerenti, in modo che tali interventi siano orientati con una logica di efficienza finalizzata all'inserimento, come obiettivo principale e prioritario.

#### *2.4. Azioni di inserimento lavorativo.*

Il programma di inserimento attivo del reddito comprende specifiche azioni di inserimento lavorativo che saranno mantenute, in modo "complementare", finché il lavoratore vi rimarrà. Le azioni di inserimento lavorativo per i lavoratori sono definite dal servizio pubblico per l'impiego e comprendono le seguenti azioni (art. 7 RD 1369/2006): a) Sviluppo di un itinerario di inserimento lavorativo personalizzato. Dall'ammissione al programma ed entro un periodo massimo di 15 giorni, verrà stabilito lo sviluppo dell'itinerario di inserimento lavorativo personalizzato del lavoratore, integrando quell'azione in tre aspetti. Il primo è l'assegnazione al lavoratore di un consulente del lavoro che gli darà un'attenzione individualizzata durante lo sviluppo del programma, monitorando e aggiornando regolarmente il proprio itinerario di inserimento lavorativo, proponendo e valutando azioni per migliorarne l'occupazione (funzioni proattive" di inserimento) e segnalando, se del caso, violazioni degli obblighi stabiliti al momento in cui si verificano, ai fini del trattamento dell'annullamento finale del programma (funzione di audit o controllo). Il secondo prevede lo svolgimento di un colloquio professionale, attraverso il quale il consulente del lavoro completerà e aggiornerà le informazioni professionali per definire il tuo profilo. Quest'ultimo prevede l'elaborazione di un piano personale basato sulle caratteristiche personali, professionali e formazionali rilevate nel colloquio, sulla base del quale il consulente del lavoro stabilisce la diagnosi della situazione del lavoratore e l'itinerario personalizzato di inserimento lavorativo, con il calendario e le azioni che svilupperà.

<sup>19</sup> ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, 1998, 175.

<sup>20</sup> ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las rentas mínimas...*, op. cit., 176.

b) Gestione delle offerte di collocamento. Il consulente per l'impiego promuoverà la partecipazione del lavoratore ai processi di selezione per coprire le offerte di collocamento.

c) Integrazione nei piani di occupazione o di formazione: i lavoratori che stanno sviluppando un percorso di inserimento professionale personalizzato possono essere presi in considerazione per la partecipazione a uno dei seguenti piani o programmi: Orientamento professionale; Piano nazionale di formazione e inserimento professionale; Programma di workshop sull'occupazione o programma di scuole di laboratorio e case di mestieri; Piani occupazionali per l'assunzione dei disoccupati nella realizzazione di opere e servizi di interesse generale e sociale, che prevedono l'acquisizione di un'adeguata pratica professionale; Programmi sperimentali o integrati per l'occupazione, che combinano azioni di diversa natura, come l'informazione e la consulenza, la formazione, la pratica del lavoro e la mobilità geografica; Consulenza sul lavoro autonomo e altri programmi volti all'occupazione dei disoccupati.

Da questa serie di azioni di inserimento lavorativo emerge che questo tipo di prestazioni attribuisce particolare importanza al diritto al lavoro, in modo che, insieme alla mancanza di reddito, sia tutelata anche la mancanza di prospettive professionali dei disoccupati. L'intervento dovrebbe essere evidenziato e valutato in modo positivo attraverso l'accompagnamento individualizzato, in quanto è considerato il più appropriato per conformarsi alla specifica situazione socio-lavorativa del lavoratore, essendo il modo più appropriato ed efficace nelle politiche di integrazione del lavoro, come è stato dimostrato<sup>21</sup>. Così configurato, viene proclamato come un meccanismo di produzione dell'autostima e una tecnica di mobilitazione dei disoccupati, non dovendo essere considerato come una sanzione o una procedura semplice.

Da questo punto di vista, il bilancio sulla progettazione del programma in Spagna non è positivo, poiché la norma riflette una concezione "autoritaria" e non "contigua" dell'inserimento, in cui il ruolo del disoccupato stesso è molto secondario e quasi formale, essendo il "consulente del lavoro", che fornirà contenuti a quell'itinerario senza promuovere un'interazione nelle decisioni sul processo di inserimento. Un elemento di efficacia nell'inserimento richiede la presa in considerazione del destinatario come soggetto in grado di decidere, fornendogli una reale libertà di decisione, e rendendo necessario stabilire le modalità appropriate per garantire la realizzazione di un vero e proprio itinerario coinvolto di inserimento lavorativo, che potrebbe essere raggiunto con un regolamento più chiaramente orientato verso la tecnica "convenzionale", che consente alle parti coinvolte di definire un programma o un piano adeguato alla particolare situazione di rischio di esclusione. , rispettando così la dignità dei disoccupati e riconoscendone la personalità e la soggettività<sup>22</sup>.

## 2.5. *L'aspetto economico della RAI.*

Come risultato della loro ammissione e manutenzione nel programma, i lavoratori avranno riconosciuto e potranno ricevere il reddito attivo di inserimento, soddisfacendo

<sup>21</sup> GARCÍA ROCA, J., *Lo público y lo privado frente a la exclusión social*, in AA.VV., *La inserción sociolaboral a debate del paro a la exclusión?*, Madrid, 1993, 51.

<sup>22</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., *El derecho a la renta de inserción...*, op. cit., 334-335.

così il secondo obiettivo di questa istituzione, tale da garantire che tutte le persone possano soddisfare i bisogni di base<sup>23</sup>, garantendo così un tenore di vita minimo<sup>24</sup>.

L'accumulo dell'importo e del contributo previdenziale durante la sua riscossione inizierà dal giorno successivo alla data della domanda di ammissione al programma. A titolo di chiarimento, l'articolo 12.2 ribadisce che sia la nascita che il mantenimento della percezione del reddito attivo di inserimento comporta la partecipazione obbligatoria dei disoccupati a una qualsiasi delle azioni di inserimento lavorativo. Questa è una conseguenza logica della natura del programma studiato, che è direttamente correlata alla necessità per il beneficiario di avere la possibilità di trovare un lavoro con meno difficoltà<sup>25</sup>. Inoltre, essa dimostra che uno degli assi fondamentali su cui si basa la RAI è l'inserimento socio-professionale, e non la mera percezione economica, in quanto rimane al di sotto del salario minimo per non riportare l'individuo in un atteggiamento passivo verso il perseguimento del suo inserimento<sup>26</sup>.

L'importo mensile di questo aiuto è pari all'80% dell'indicatore pubblico del reddito multi-effetto (IPREM) che varia di anno in anno (art. 4.2 RD 1369/2006), essendo per il 2020 430,27 euro al mese, che saranno ricevuti per un periodo massimo di undici mesi, anche se può essere richiesto fino a tre volte a condizione che siano soddisfatti i requisiti richiesti. Il pagamento del reddito attivo di inserimento sarà effettuato per pagamenti mensili di trenta giorni entro il mese immediato successivo alla competenza, prescrivendo il diritto di ricevere ogni canone mensile all'anno della rispettiva scadenza.

Come stabilito, si tratta di un importo che offre al beneficiario una sicurezza economica estremamente limitata.

Attualmente, durante la percezione della RAI, sarà citata per l'assistenza sanitaria e le prestazioni di protezione familiare negli stessi termini previsti per l'indennità di disoccupazione.

Al fine di promuovere l'inserimento dei beneficiari di questi programmi (scopo principale del vantaggio), nel RAI è istituito un sistema di compatibilità e incompatibilità caratterizzato dalla sua flessibilità, affinché la percezione della RAI sia compatibile sia con le borse di studio che con le sovvenzioni che il beneficiario può ottenere per l'assistenza ad azioni di formazione professionale legate al Piano nazionale di formazione e inserimento professionale, come nel caso dell'occupazione a tempo parziale, nel qual caso la quota proporzionale al tempo lavorato e al periodo del reddito residuo mentre è compatibile con tale opera sarà detratta dall'importo del reddito attivo di inserimento (art. 10.2 RD 1369/2006). D'altra parte, la RAI non è compatibile con la riscossione di redditi di alcun tipo che superi i limiti stabiliti per il reddito attivo di inserimento; la riscossione delle prestazioni, delle indennità di disoccupazione o del reddito agricolo.; l'esercizio del lavoro autonomo o di altro tipo a tempo pieno; l'aiuto sociale alle vittime di violenza di genere che non possono partecipare ai programmi per l'occupazione; né con le prestazioni di natura economica della previdenza sociale e non compatibili con l'occupazione né, in

<sup>23</sup> GORJÓN GARCÍA, L., *Renta básica universal y renta mínima: soluciones para el futuro?*, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n° 911, 2019, 97.

<sup>24</sup> FRAZER, H., MARLIER, E., *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*, *European Social Policy Network (ESPN) Bruxelles*, European Commission, 2016, 71.

<sup>25</sup> Nello stesso senso, ARIAS DOMINGUEZ, A., *La renta activa de inserción como remedio contra la exclusión social*, *op. cit.*, 227.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., GALLEGO MORALES, A. J., SÁNCHEZ, N., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Las rentas activas de inserción en el marco de la protección por desempleo*, in AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, Mª. N., (Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, 2008, 52.

caso di meno, superano nel loro importo i limiti stabiliti per il reddito attivo di inserimento.

Va evidenziata la possibilità di equilibrare il beneficio con il reddito da lavoro, che è un chiaro incentivo all'integrazione economica nel quadro del reddito minimo, eliminando al contempo la rigidità che impedisce attività sporadiche per i disoccupati, in quanto ciò combina la percezione del reddito e dell'attività retribuita.

## *2.6. Ritiro permanente o temporaneo dal programma.*

Per quanto riguarda la de-fuga nel programma, vengono determinate diverse cause che producono l'uscita finale del beneficiario [regola 5a, paragrafo 1]. Pertanto, sono cause che determinano la discesa definitiva nel programma, quando nel lavoratore incorporato in esso è uno dei seguenti fatti:

- a. Non adempiere agli obblighi dell'impegno di attività.
  - b. Non rivolgersi, una volta richiesto, al Servizio pubblico statale per l'impiego o ai servizi pubblici per l'impiego, non rinnovare la domanda di lavoro, o non giustificare per iscritto di aver svolto offerte di lavoro.
  - c. Non accettare un'offerta di lavoro o non far parte di programmi per l'occupazione o in azioni di inserimento, promozione, orientamento, riconversione professionale o formazione, a meno che non vi sia una causa giustificabile.
  - d. Lavorare a tempo pieno, sia autonomo che non lavorativo, per sei mesi o più.
  - e. La commissione per i Riscuotere gli aiuti finanziari della sicurezza sociale che non sono compatibili con l'occupazione o superano i limiti fissati nel suo importo per beneficiare del reddito attivo di inserimento.
  - f. Smettila di soddisfare il requisito del divario di reddito.
  - g. Ricevere l'indennità di disoccupazione, l'indennità di disoccupazione o il reddito agricolo.
  - h. Trasferimento all'estero, salvo le circostanze previste dalla norma.
  - i. Entra in prigione se la tua situazione è incompatibile con lo svolgimento del lavoro o la partecipazione ad azioni di inserimento lavorativo al di fuori della prigione.
  - j. Rinuncia volontaria alla Rai.
- Ottenere o mantenere impropriamente la percezione della RAI.
- k: Esaurire la durata massima della RAI.

I lavoratori che causano un'inadempienza definitiva non possono essere reistinte nel programma, anche se possono ottenere un altro diritto di ammissione al programma, qualora soddisfino i requisiti richiesti.

La regolamentazione della RAI consente anche "vittime temporanee" nel programma, consentendo una gestione più flessibile di questo tipo di aiuti. Questo congedo temporaneo può verificarsi quando si verificano le seguenti circostanze:

- a. Lavoro autonomo o a tempo pieno per un periodo inferiore a sei mesi.
- b. Superare il limite di reddito, per un periodo inferiore a sei mesi.
- c. Spostarsi al di fuori della Spagna per la ricerca o l'esecuzione di qualsiasi lavoro, miglioramento del lavoro professionale o cooperazione internazionale, in un tempo inferiore a sei mesi.
- d. Entrare in carcere, se la privazione della libertà è inferiore a sei mesi, se la situazione è incompatibile con l'esecuzione del lavoro o la partecipazione ad azioni di lavoro al di fuori del carcere.

Per il suo reintegro nel Programma, l'interessato potrà presentare domanda, al momento della registrazione come persona in cerca di lavoro e della riattivazione

dell'impegno per l'attività, entro 15 giorni dalla cessazione del lavoro autonomo, del ritorno in Spagna o del rilascio. La richiesta fuori orario comporterà la perdita di tutti i giorni di affitto che sono tra il giorno successivo alla cessazione del lavoro autonomo o il giorno della restituzione e il giorno della domanda.

### **3. Altri aiuti destinati ai disoccupati di lunga durata.**

Come nel reddito attivo di inserimento, si tratta di aiuti a favore delle persone che non hanno lavorato per più di 12 mesi e soddisfano altri requisiti quali: essere iscritti per tutto il periodo nella domanda di lavoro nel Servizio pubblico del lavoro dello Stato, effettuare una ricerca attiva di lavoro, hanno una mancanza di reddito, hanno esaurito tutti gli aiuti e i benefici ordinari.

L'indennità di disoccupazione straordinaria è riconosciuta anche in Spagna, con un aiuto di 430 euro per i disoccupati che avrebbero esaurito tutte le indennità di disoccupazione.

#### *3.1. Il piano PREPARA.*

È un programma di riqualificazione professionale per le persone che esauriscono la protezione dalla disoccupazione. Per candidarsi, è obbligatorio essere registrati come persona in cerca di lavoro per almeno dodici mesi. Se questo requisito non venisse soddisfatto, solo i richiedenti con oneri familiari potrebbero beneficiarne.

Come nel Reddito attivo di inserimento, mira al reinserimento del lavoro, con un importo dell'aiuto di 400 euro al mese per sei mesi. Inoltre, se il beneficiario ha responsabilità familiari, addebiterà un totale di 450 euro al mese.

I requisiti principali per chiedere questo aiuto sono:

- a. Essere registrato come persona in cerca di lavoro per almeno 12 mesi negli ultimi 18 anni o avere un onere familiare.
- b. Hanno esaurito l'indennità di disoccupazione e chiesto questo bonus entro due mesi dalla fine dell'imputazione della disoccupazione.
- c. Non avere diritto all'estensione di un'altra prestazione o sovvenzione, né addebitare altri aiuti alla disoccupazione, come la Rai.
- d. Non avendo ricevuto in precedenza alcun aiuto di questo tipo, come il precedente piano PREPARE, PRODI, reddito agricolo o reddito da inserimento attivo.
- e. Non hanno alcun tipo di affitto.

#### *3.2. Programma straordinario di attivazione per l'occupazione.*

Questo programma comprende aiuti straordinari che sono stati prorogati dal governo fino ad oggi.

L'importo addebitato per questo aiuto è di 426 euro al mese e il suo fabbisogno è ora più flessibile per gli stand a lungo termine, evidenziando:

- a. Essere in una situazione di disoccupazione di lunga durata.
- b. Avere oneri di responsabilità familiari.
- c. Essere iscritti alla domanda di lavoro.
- d. Aver esaurito almeno un'indennità di disoccupazione, un'indennità di disoccupazione o uno degli aiuti straordinari (PREPARA, Prodi o RAI)
- e. Non avere diritto ad altre prestazioni ed essere senza sostegno finanziario.

Le condizioni di questi aiuti sono più severe in quanto le loro esigenze tralasciano i disoccupati senza responsabilità familiari, vale a dire che non hanno figli o un coniuge nelle loro cure.

### *3.3. Assegno straordinario di disoccupazione.*

La nuova indennità di disoccupazione straordinaria è un aiuto mensile di 431 euro concesso durante il semestre a chi è disoccupato da lungo tempo. Il riconoscimento di questo aiuto sarà mantenuto fino a quando il tasso di disoccupazione non sarà inferiore al 15%, secondo i dati dell'indagine attiva sulla popolazione (APE).

Questo aiuto è un complemento a coloro che hanno esaurito altre funzionalità come il piano di preparazione o il reddito di inserimento attivo.

Per beneficiare di questa prestazione sono richiesti i seguenti requisiti:

- a. Non aventi diritto all'indennità di disoccupazione
- b. Non avendo il diritto di accedere alla sovvenzione per gli over 52
- c. Mancanza di affitto
- d. Non avendo ricevuto in precedenza il supporto dal Programma di attivazione dell'occupazione (PAE).
- e. Non avendo precedentemente incassato l'indennità di disoccupazione straordinaria.

## **4. Reddito vitale minimo.**

### *4.1. Contestualizzazione.*

Con l'attuale crisi sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19, molti cittadini si sono insediati in una situazione di povertà ed esclusione sociale, e coloro che già si trovano in questa situazione l'hanno vista peggiorare gravemente, il che ha rivelato ancora una volta alcune delle carenze del nostro stato sociale. Questo scenario ha accelerato la procedura, favorendo il momento politico per approvare un reddito minimo nazionale contro la grave povertà in Spagna di circa due milioni di famiglie.

Per capirlo, dobbiamo partire dalla caratterizzazione sviluppata nel rapporto AIREeF, sul reddito minimo in Spagna, che ha analizzato l'Iniziativa legislativa popolare (ILP) che, nel febbraio 2017 e su proposta di UGT e CCOO, ha tenuto conto del Parlamento per stabilire un beneficio al reddito minimo e in cui ha presentato varie proposte, volto a superare le debolezze individuate e a migliorare l'efficacia delle prestazioni:

1. Stabilire il reddito delle famiglie come requisito primario per l'accesso al reddito familiare, stabilendo quote di reddito familiare per le famiglie povere, ma concentrando gli aiuti sulla grave povertà.
2. Eliminare i requisiti relativi alla situazione occupazionale dei potenziali beneficiari.
3. Rendere il beneficio compatibile con l'occupazione.
4. Evitare discontinuità nella quantità del beneficio, raggiungendo un equilibrio tra equità e semplicità nel design.
5. Semplificare il sistema di reddito minimo, evitando sovrapposizioni tra le prestazioni delle diverse amministrazioni.
6. Garantire la complementarità con altre politiche attive per l'occupazione e la fornitura di servizi sociali complementari.

7. La creazione di uno sca unico attraverso gli assistenti sociali delle società locali.
8. Attuare un sistema integrato di informazione sui servizi sociali, collegato al Sistema d'informazione sull'occupazione (SISPE).
9. Stabilire come requisito la registrazione con l'Agenzia delle Entrate per accelerare le procedure e ridurre il rischio di frode.
10. To l'attuazione del nuovo vantaggio in un piano di bilancio a medio termine per compensare l'aumento strutturale delle spese.
11. Garantire il monitoraggio e la valutazione continui del programma per garantirne l'efficacia e l'efficienza.

Va inoltre notato, per la sua importanza, il pilastro europeo dei diritti sociali, adottato al vertice interistituzionale dell'UE nel novembre 2017 a Göteborg, che prevede un reddito minimo che "Tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti hanno diritto a prestazioni di reddito minimo adeguate che garantiscano una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, nonché l'accesso a beni e servizi di formazione. Per le persone in grado di lavorare, le prestazioni di reddito minimo dovrebbero essere combinate con incentivi per (re)integrazione nel mercato del lavoro" (paragrafo 14).

Quest'ultimo ha imposto che aveva bisogno di un reddito minimo di vita in Spagna è stato motivato anche dalle numerose menzioni formulate nelle raccomandazioni annuali del Consiglio europeo sulla necessità di correggere le disfunzioni osservate nei programmi regionali di reddito minimo, come quella contenuta nella raccomandazione 2 del 2019 su "Garantire che i servizi sociali e occupazionali siano in grado di fornire un sostegno efficace. Incoraggiare il passaggio a contratti a tempo indeterminato, in particolare semplificando il sistema di incentivi agli appalti. Migliorare il sostegno alle famiglie, ridurre la frammentazione del sistema nazionale di assistenza alla disoccupazione e colmare le lacune nella copertura dei regimi regionali di reddito minimo. Ridurre l'abbandono scolastico precoce e migliorare i risultati scolastici, tenendo conto delle disparità regionali. Rafforzare la cooperazione tra i settori dell'istruzione e delle imprese al fine di migliorare le competenze e le qualifiche richieste sul mercato del lavoro, in particolare nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Ma è certamente stato come risultato della grave crisi economica che stiamo attraversando causata dal Covid-19 quando è stata approvata la DR-Law 20/2020, il 29 maggio, che crea e regola il reddito minimo di vita come beneficio volto a prevenire il rischio di povertà ed esclusione sociale delle persone che vivono da sole o si integrano in un'unità di convivenza e non dispongono di risorse economiche sufficienti per soddisfare i loro bisogni di base (art.1).

Si configura come un diritto soggettivo a un beneficio di natura economica che garantisce un livello minimo di reddito a chi si trova in situazioni di vulnerabilità economica, al fine di garantire un miglioramento delle reali opportunità di inclusione sociale e occupazionale dei beneficiari (art. 2). Nello sviluppo dell'articolo 41 della Costituzione spagnola, e fatti salvi gli aiuti che possono essere stabiliti dalle comunità autonome nell'esercizio dei loro poteri, il reddito minimo di vita fa parte dell'azione protettiva del sistema di sicurezza sociale come beneficio economico nella sua forma non contributiva.

Si configura come una rete di protezione volta a consentire il transito da una situazione di esclusione a una partecipazione alla società. Conterrà nella sua progettazione incentivi per l'occupazione e l'inclusione, articolati attraverso diverse formule di cooperazione tra amministrazioni.

Con la sua approvazione, si compiono progressi significativi nella lotta contro la povertà, essendo un elemento fondamentale della giustizia sociale, la combinazione delle politiche di protezione sociale con le politiche per l'occupazione significa che tutte le persone che detengono il reddito minimo di vita, o i membri, se del caso, dell'unità di coesistenza che la riceve, possono accedere al mondo del lavoro se sono disponibili a farlo<sup>27</sup>. Tuttavia, vi sono ancora questioni da profilare, come il contenuto dedicato alle politiche di inclusione, la cui precisione nel quadro di un accordo globale con l'autonomia e le amministrazioni locali gli darebbero un'efficacia speciale, quindi dobbiamo attendere lo sviluppo normativo e l'articolazione con altri ministeri e le varie amministrazioni regionali e locali al fine di rendere l'inclusione sociale reale ed efficace.

#### 4.2. Ambito soggettivo di applicazione.

Il reddito vita minimo (di seguito IMV) va a beneficio delle persone di almeno 23 anni e di età inferiore ai 65 anni che vivono sole o che, condividendo un indirizzo con un'unità di convivenza, non vi si integrano, purché siano presenti le seguenti circostanze (art. 4):

- Non essere attaccati ad un altro per matrimonio o come partner di fatto, ad eccezione di coloro che hanno avviato le procedure di separazione o divorzio.
- Non far parte di un'altra unità di convivenza.
- Donne anziane vittime di violenza di genere o vittime della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale.
- Gli utenti di una prestazione di servizi residenziali, sociali, sanitari o sociali, su base permanente e finanziata con fondi pubblici, non hanno diritto alla fornitura, tranne nel caso di donne vittime di violenza di genere o vittime della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale.
- Hanno vissuto in modo indipendente per almeno tre anni prima di richiedere il reddito minimo di vita. A tal fine, si intende che una persona ha vissuto in modo indipendente se è rimasta in grado di essere emessa in uno qualsiasi dei regimi che coelevano il sistema di sicurezza sociale per almeno dodici mesi, continui o meno, e a condizione che dimostri che il suo domicilio è stato diverso da quello dei suoi genitori, tutori o persone accoglienti per tre anni immediatamente prima della domanda (art. 7.2).

Il legislatore differenzia i beneficiari delle persone in possesso dell'IMV, queste ultime sono quelle che percepiscono la prestazione per conto dell'unità di convivenza e la rappresentano (art. 6), quando hanno piena capacità di agire e un'età compresa tra 23 e 65 anni. Le persone anziane o i minori emancipati possono anche essere titolari, se hanno figli o minori a guardia ai fini dell'adozione o dell'accettazione permanente della famiglia e persone di età superiore ai 65 anni se l'unità di convivenza è composta solo da persone di età superiore ai 65 anni e da minori o persone giuridicamente inabili. In ogni caso, possono esserci un massimo di due titolari nello stesso indirizzo (art. 5).

I beneficiari, indipendentemente dal fatto che siano integrati nell'unità di convivenza, soddisfano i seguenti requisiti per l'accesso alla prestazione (art. 7):

- a) Avere una residenza legale ed effettiva in Spagna e averla ininterrottamente e continuamente per almeno l'anno immediatamente precedente la data di presentazione

---

<sup>27</sup> Rojo Torrecilla, E., *Emergencia sanitaria y legislación laboral. Sigue la saga Covid-19. Notas a propósito del RDL 20/2020 de 29 de mayo por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital*, 2020. (Disponibile su <http://www.eduardorojotorrecilla.es>).

della domanda<sup>28</sup>, ad eccezione di: minori incorporati nell'unità di coesistenza per nascita, adozione, conservazione ai fini dell'adozione o dell'accettazione permanente della famiglia, persone vittime della tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale e donne vittime di violenza di genere.

b) Essere in una situazione di vulnerabilità economica perché privi di reddito, reddito o patrimonio sufficienti (art.8). Per verificarlo, si tiene conto della capacità economica del singolo richiedente o dell'unità di coesistenza, contando le risorse di tutti i suoi membri.

Tale requisito è soddisfatto quando la media mensile del reddito e del reddito annuo calcolabili per l'esercizio precedente è inferiore ad almeno EUR 10 rispetto all'importo mensile garantito dal corrispondente reddito minimo di vita in base alla modalità e al numero di membri dell'unità di convivenza, senza contare i salari sociali, il reddito minimo di inserimento e le analoghe sovvenzioni di assistenza sociale concesse dalle comunità autonome.

D'altro canto, un singolo beneficiario in possesso di un patrimonio, esclusa l'abitazione abituale, valutato tre volte o più l'importo corrispondente del reddito garantito dal reddito minimo vitale per una singola persona beneficiaria non è considerato in una situazione di vulnerabilità economica. Nel 2020 l'equivalente di 16.614 euro. Quando si tiene conto dell'unità di convivenza non si considera in una situazione di vulnerabilità economica quando detengono un patrimonio, non includendo il solito alloggio, che supera i limiti inclusi nei parametri che variano a seconda delle dimensioni e della configurazione dell'unità di convivenza.

e) Per le pensionie le prestazioni alle quali essa può avere diritto, ad eccezione dei salari sociali, del reddito minimo di inserimento e degli aiuti analoghi di assistenza sociale concessi dalle comunità autonome, può essere richiesto un aiutominimo di inserimento.

d) Essere registrati come persone in cerca di lavoro, nel caso di minori anziani o emancipati, se non lavorano.

Tali requisiti devono essere soddisfatti al momento del deposito della domanda o al momento della richiesta di riesame e mantenuti al momento della decisione e durante il periodo di riscossione del reddito minimo di vita.

Al fine di evitare possibili disincentivi all'occupazione, è consentita la compatibilità tra la riscossione del reddito da lavoro e la riscossione della prestazione, che allo stesso tempo previene abusi o frodi nelle assunzioni<sup>29</sup>. Questa compatibilità è espressa nel preambolo, ed è ribadita nel testo articolato, che cerca che la percezione del nuovo beneficio "non scoraggi la partecipazione al mercato del lavoro" e consente anche di incorporare nell'economia formale "persone e gruppi che tradizionalmente lavorano al di fuori di questo campo", senza dimenticare di prevedere sanzioni per coloro che, in quanto datori di lavoro, potrebbe facilitare un'economia così informale o irregolare che comporti evasione fiscale.

#### 4.3. Azione protettiva.

<sup>28</sup> L'articolo 7.a) della Legge RD specifica che allo scopo di mantenere il diritto a questo beneficio, si riterrà che una persona ha la sua residenza abituale in Spagna anche quando ha avuto soggiorni all'estero, a condizione che questi non superino i novanta giorni di calendario durante ogni anno solare, o quando l'assenza dal territorio spagnolo è motivata da cause di malattia debitamente giustificate.

<sup>29</sup> Questo è stato raccomandato per anni da alcuni autori come PEDRAJA CHAPARRO, F.M., AYALA CAÑÓN, L., SALINAS JINÉNEZ, F.J., *Medición de la eficiencia de los programas de renta mínima: una aplicación empírica utilizando el análisis envolvente de datos*, in AA.VV., RUEDA LÓPEZ, N. (Coord.), *evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas, 2004, 102.

L'importo del reddito minimo vitale per il singolo beneficiario o l'unità di convivenza è la differenza tra il reddito garantito e l'insieme del reddito e del reddito di tali persone, a condizione che l'importo risultante sia pari o superiore a EUR 10 al mese.

In particolare, per un singolo beneficiario: 100 per 100 dell'importo annuo delle pensioni non contributive divise per dodici. Nel 2020 era di 461,53 euro. Se si tiene conto dell'unità di coesistenza, l'importo precedente è aumentato del 30 per 100 per membro aggiuntivo dal secondo, con un massimo di 220 per 100. Entro il 2020 gli importi sono: 599,99 euro per un'unità di convivenza composta da due adulti; 738,45 EUR per un'unità di convivenza composta da due adulti e un minore o tre adulti; 876,91 EUR per un'unità di convivenza composta da due adulti e due minori o tre adulti e un minore o quattro adulti; 1.015,37 EUR per un'unità di convivenza composta da due adulti e tre o più adulti o tre adulti e due o più adulti o quattro adulti e un minore (art. 10.2).

Nel caso di un'unità di convivenza monoparentale, l'importo è aumentato di un supplemento di 22 per 100 dell'importo annuo delle pensioni non contributive diviso per dodici, nel caso di un'unità di convivenza monoparentale. Entro il 2020 gli importi sono: 701,53 euro per un'unità di convivenza monoparentale composta da un adulto e un minore, 839,98 euro per un'unità di convivenza monoparentale composta da un adulto e due minori e 978,44 euro per un'unità di convivenza monoparentale composta da un adulto e tre o più minori (art. 10. 3).

L'importo può essere modificato in quanto una modifica della situazione personale, economica o finanziaria del beneficiario del reddito minimo di vita può comportare la modifica dell'importo del beneficio finanziario mediante il corrispondente riesame da parte dell'entità di gestione, a decorrere dal primo del mese successivo a quello della data in cui si è verificato l'evento che ha causato la modifica (art. 13).

Il diritto alla prestazione deriva dal primo giorno del mese successivo a quello della data di pagamento della domanda e sarà mantenuto per tutto il tempo in cui rimarranno i motivi che hanno dato origine alla sua sovvenzione e i requisiti e gli obblighi previsti dalla legge, avendo il pagamento mensile (art. 11).

#### 4.4. Procedura.

Nel caso di un beneficio economico non contributivo della sicurezza sociale, la competenza per il suo riconoscimento e controllo spetta all'Istituto nazionale di sicurezza sociale. Da parte loro, le comunità autonome e gli enti locali possono avviare il fascicolo amministrativo quando firmano con l'Istituto nazionale di previdenza sociale, l'accordo appropriato che consente loro di farlo (art. 22). Tuttavia, nei Paesi Baschi e in Navarra, la piena capacità di gestione viene trasferita direttamente a questi territori, un decentramento che è stato pesantemente criticato da altre Comunità autonome, come l'Andalusia, la Galizia o Madrid, che contestano questo tipo di federalismo sociale asimmetrico per quanto riguarda la gestione del Reddito Vitale Minimo<sup>30</sup>.

Come già indicato, l'accesso al Reddito Minimo di Vita sarà effettuato su richiesta dell'interessato, che dovrà essere effettuato nel modello standard stabilito a tal fine, accompagnato dalla documentazione necessaria per giustificare il rispetto dei requisiti (art. 23).

Tale domanda è preferibilmente presentata presso la sede elettronica della sicurezza sociale o attraverso gli altri canali telematici di comunicazione che l'Istituto nazionale di sicurezza sociale ha consentito a tal fine (art. 24).

<sup>30</sup> BAYLOS GRAU, A., *Anotaciones a propósito del ingreso mínimo vital* (RDL 20/2020, DE 29 DE MAYO), 2020. (Disponibile su <https://baylos.blogspot.com/2020/06/>).

Nell'istruzione del fascicolo, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale verificherà l'esistenza della documentazione necessaria per il riconoscimento della prestazione e effettuerà i relativi controlli di conformità ai requisiti stabiliti dal presente regio decreto legge. Successivamente, essa procede alla decisione e alla notifica della procedura al richiedente entro un termine massimo di tre mesi a partire dalla data di iscrizione nel fascicolo amministrativo. Trascorso tale termine senza una decisione esplicita, la domanda si considera respinta mediante silenzio amministrativo (art. 25).

## 5. Riflessione finale.

Le prestazioni di garanzia delle risorse in generale, come misura di protezione sociale, sono costituito da una serie di prestazioni di assistenza legate a diverse situazioni di bisogno. Si può quindi affermare che la protezione dei minimi in Spagna non è stata tradizionalmente dovuta ad un sistema di protezione integrato o unificato, ma è composta da un insieme di prestazioni situate in diversi settori della politica sociale (occupazione, sicurezza sociale o servizi sociali), con una diversa logica protettiva (disoccupazione, povertà, esclusione sociale, principalmente) e riconosciute a diversi livelli (statale e regionale)<sup>31</sup>.

Tuttavia, da molti anni nella concezione dei programmi di reddito minimo prevale la combinazione di politiche passive e attive, con un vantaggio economico concesso contemporaneamente all'attuazione di una serie di azioni volte a promuovere e promuovere l'occupazione dei beneficiari. Questa doppia azione che affronta sia gli alti tassi di povertà che di esclusione sociale e l'elevato tasso di disoccupazione è quella che continua a prevalere oggi, anche nella progettazione di un nuovo reddito minimo, il reddito vitale minimo.

La successiva attuazione del reddito minimo di inserimento, nella sua versione duale e autonoma, suggerisce la possibilità di passare ad altre formule al di fuori del sistema giuridico-istituzionale di protezione della disoccupazione, come quelle denominate reddito di base o universale. È l'istituzione di un diritto di cittadinanza consistente nella concessione di una prestazione che viene corrisposta con assoluta indipendenza da altre possibili fonti di reddito del beneficiario e dal fatto che i suoi beneficiari lavorino o meno, e con chi vivono<sup>32</sup>.

A tal fine, è essenziale un ancoraggio giuridico stabile, che possa essere identificato con un diritto soggettivo sancito dalla legge formale, non dipendente dalle oscillazioni della discrezionalità politica e della disponibilità di bilancio di ciascun governo<sup>33</sup>.

A prescindere dai vantaggi e dagli svantaggi che tali strumenti possono offrire per quanto riguarda la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, solo pochi mesi fa sembrava difficile andare oltre le prestazioni tradizionali, le sovvenzioni e il reddito di inserimento e sostituirli con un reddito minimo garantito come diritto universale di cittadinanza, per tutti i cittadini essendo universalmente, senza che sia necessario, in

---

<sup>31</sup> NAVAS-PAREJO ALONSO, M., *Empleo y Salario Mínimo, Prestaciones de Garantía de Recursos y Renta Básica*, *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, Vol. 36, 2016, 41.

<sup>32</sup> MORENO, L., *Estados del bienestar y "mallas de seguridad"*, in AA.VV., MORENO, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*, Madrid, 2001, 32.

<sup>33</sup> ESCOBAR ROCA, G., *La renta mínima...*, *op.cit.*, 105.

cambio, fornire un contributo pre-sistema, principalmente a causa dei problemi pratici che la sua attuazione comporterebbe, come il costo della vita e l'inflazione incontrollata<sup>34</sup>.

Tuttavia, si tratta di un'idea che aveva un'impalcatura argomentazionale e ideologica molto forte, che contribuirebbe senza dubbio, insieme ad altre misure passive e attive per l'occupazione, ad alleviare l'esclusione sociale subita da alcuni cittadini incapaci di ottenere e mantenere un posto di lavoro<sup>35</sup>.

Sulla base del dibattito legale degli ultimi anni, il reddito vitale minimo è stato recentemente approvato in Spagna, con l'obiettivo di alleviare gli effetti della crisi economica derivante dalla pandemia di coronavirus. Questa crisi ha messo ancora una volta in luce le debolezze del nostro stato sociale di fronte all'aumento del numero di cittadini in povertà ed esclusione sociale, che ha favorito il riconoscimento del diritto a un reddito minimo di vita, che sarà accessibile a coloro che hanno una residenza legale ed efficace in Spagna, e lo hanno avuto continuamente e ininterrottamente per almeno l'anno prima della data di deposito della domanda, che ha più di 23 anni e meno di 65 anni e manca anche di reddito e non ha una casa in proprietà del valore di oltre 100.000 euro.

Riconoscendo il grande progresso del riconoscimento di questo reddito vitale minimo nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, la verità è che è difficile pensare che eliminerà le difficoltà permanenti nel raggiungimento della piena occupazione, ed è importante continuare a difendere uno Stato sociale attivo e sollecito, strettamente legato a una società del lavoro attiva, e rimangono all'interno degli approcci classici che distinguono le prestazioni, le sovvenzioni e il reddito di inserimento, tutti legati all'obiettivo del reinserimento dei disoccupati e alla lotta contro l'esclusione sociale<sup>36</sup>.

Come alcuni autori hanno sottolineato senza la creazione di un reddito di base universale, ci troviamo di fronte a un sistema di protezione contro la povertà estrema, poiché il reddito vitale minimo è concepito come un'ultima rete di sicurezza economica che offre protezione alle famiglie le cui risorse sono insufficienti, quindi riconoscere l'importanza della sua approvazione non nega la necessità di andare avanti<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> ARIAS DOMINGUEZ, A., *La renta activa de inserción como remedio contra la exclusión social*, op. cit., 213.

<sup>35</sup> Vedi, lo studio condotto in AA.VV., III Monográfico sobre la Renta Básica, Sin Permiso, 2014 (disponibile su <http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/monograficorbsp3.pdf>).

<sup>36</sup> È quello che ha proposto quasi vent'anni fa LÓPEZ GANDÍA, J., *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo, n. 19, 2003, 11.

<sup>37</sup> MERCADER UGUINA, J.R., *Progresos en el camino hacia de la "Renta Básica Universal": Cambio tecnológico y covid-19 como aceleradores*, 2020. (Disponibile su <https://www.transformaw.com/blog/progresos-en-el-camino-hacia-de-la-renta-basica-universal-cambio-tecnologico-y-covid-19-como-aceleradores/>).