

## Schemi di reddito minimo in Europa. Tendenze recenti

*Bea Cantillon, Natascha Van Mechelen, Sarah Marchal\**

### 1. Introduzione

Quarant'anni di ricerca sulla povertà hanno dimostrato che i sistemi sviluppati di welfare non riescono più a ridurre la povertà indotta da un reddito insufficiente tra la popolazione in età lavorativa, ciò a dispetto della crescita dell'occupazione, dei livelli costantemente elevati di spesa sociale e della continua, seppure rallentata, crescita economica. In particolare, sembra aumentare la povertà tra le famiglie che dipendono fortemente dai benefici sociali, confermando una tendenza che si è manifestata per la prima volta negli anni ottanta e che perdura tutt'oggi. Ciò fa sorgere la questione dell'adeguatezza delle prestazioni di reddito minimo per le famiglie i cui componenti sono in età lavorativa. Risulta piuttosto evidente che negli anni novanta vi sia stata una significativa riduzione delle prestazioni di reddito minimo per questa fascia di popolazione.

Qui ci concentreremo su ciò che è accaduto in anni più recenti a livello dell'Unione Europea per quanto concerne le reti di sicurezza per le persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo. È vero che i fondi destinati all'assistenza continuano a diminuire? e se è così, in quale misura? Oppure forze contrapposte, come le politiche europee a favore di un'adeguata protezione sociale, rivitalizzate di recente, sono state capaci di invertire la tendenza? Considerando l'attenzione che continua a essere posta – sia a livello delle politiche dell'Unione sia a livello degli studi sulla materia – agli incentivi previsti dagli schemi di protezione sociale, valuteremo ulteriormente le principali misure di attivazione destinate ai beneficiari di reddito minimo.

\* Bea Cantillon è docente di Politica sociale e direttore dell'Herman Deleeck Center for Social Policy dell'Università di Anversa (Belgio); Natascha Van Mechelen è assegnista di ricerca presso l'Herman Deleeck Center for Social Policy dell'Università di Anversa (Belgio); Sarah Marchal è assegnista di ricerca della Research Foundation - Flanders (Fwo) presso l'Herman Deleeck Center for Social Policy dell'Università di Anversa (Belgio).

La struttura di questo saggio segue lo schema seguente. In primo luogo esamineremo il ruolo delle misure di contrasto alla povertà e quello dell'assistenza sociale nell'ambito degli obiettivi e del *modus operandi* della sicurezza sociale. Valuteremo anche le tensioni intrinseche tra misure di contrasto alla povertà e altre finalità della protezione sociale, come la crescente attenzione che viene assegnata alla prevenzione. In seguito esamineremo brevemente i servizi destinati alle persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo in vari Stati membri dell'Unione. La sezione 4 darà conto in modo dettagliato delle tendenze relative ai livelli di prestazione garantiti da questi schemi di reddito minimo. La sezione 5 si occuperà di alcuni indicatori selezionati delle politiche di attivazione correnti, che si rivolgono in particolare alle persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo. La conclusione è affidata alla sezione 6.

## **2. Povertà e sicurezza sociale: un problema di redistribuzione e di prevenzione**

Tradizionalmente i sistemi di protezione sociale hanno un doppio obiettivo: mantenere gli standard di vita acquisiti in caso di materializzazione dei rischi sociali (redistribuzione orizzontale); combattere la povertà garantendo redditi minimi adeguati (redistribuzione verticale). Tra i due obiettivi esistono tensioni intrinseche. Sistemi attrezzati appositamente per proteggere gli standard di vita acquisiti contro i rischi riconosciuti in ambito sociale, come disoccupazione, infermità e vecchiaia, in conformità con una logica attuariale, avranno meno a che fare con una redistribuzione verticale del reddito. Al contrario, sistemi che puntano alla protezione del reddito minimo offriranno meno garanzie per il mantenimento degli standard di vita acquisiti alle fasce di reddito più alte, lasciando che di quest'aspetto si occupino prevalentemente le assicurazioni private. In generale, i sistemi di assicurazione sociale (contro la disoccupazione, la malattia ecc.) hanno l'obiettivo primario di mantenere gli standard di vita acquisiti, mentre l'assistenza sociale è mirata soprattutto ad alleviare la povertà. Tuttavia, la distribuzione verticale non è materia di competenza esclusiva dell'assistenza sociale, dato che il principio di assicurazione nei sistemi di sicurezza sociale è integrato (in gradi differenti) con il principio di solidarietà.

In primo luogo, diversamente dall'assicurazione privata, non vi è connessione tra rischio e livelli di contribuzione: i gruppi ad alto rischio *ex ante* pagano gli stessi contributi dei gruppi a basso rischio *ex ante*. In caso di disoccupazione o di inabilità al lavoro, ad esempio, le persone con alta qualificazione pagano proporzionalmente gli stessi contributi delle persone con bassa qualificazione, anche se il rischio attuariale di questi ultimi è molto più basso. Nell'assicurazione sulla salute, inoltre, i venticinquenni sani pagano come i settantacinquenni sofferenti di cuore. In questo modo i sistemi di sicurezza sociale offrono un elemento di solidarietà orizzontale (dai gruppi a basso rischio a quelli ad alto rischio) che è molto più forte rispetto agli schemi ordinari di assicurazione. In secondo luogo, i sistemi di sicurezza sociale incorporano tecniche in grado di fornire adeguata protezione alle persone i cui redditi e/o le cui carriere lavorative non consentono loro di accumulare sufficienti diritti alla titolarità: ad esempio, i contributi proporzionali sui salari senza limiti di reddito sono combinati a un sistema di prestazioni minime e massime; alcune prestazioni sono adeguate alla composizione della famiglia; i genitori disoccupati di lungo periodo hanno diritto a benefici più alti per i figli, e anche il diritto alla pensione si cumula durante i periodi (equiparati) di disoccupazione e di inabilità al lavoro. Queste (e altre) tecniche offrono un elemento di solidarietà verticale dai redditi più alti a quelli più bassi.

Questi strumenti di redistribuzione verticale, messi in opera tanto dall'assicurazione sociale quanto dall'assistenza sociale, mirano a far sì che l'assicurazione resti accessibile ai gruppi ad alto rischio e a basso reddito, e che sia adeguato il livello di protezione offerto alle persone assicurate che hanno contribuito in misura insufficiente al sistema. L'efficacia dei meccanismi di redistribuzione verticale ai fini della riduzione della povertà dipende in modo considerevole dai criteri di selezione applicati. Questo determina in larga misura:

- la contrazione dei benefici (quanto più complessi e stigmatizzanti sono i requisiti amministrativi per i richiedenti, tanto più bassi sono gli incrementi effettivi delle prestazioni erogate selettivamente);
- il manifestarsi o meno delle trappole della disoccupazione (ad esempio, i benefici erogati al minimo si avvicinano troppo al livello più basso dei salari nel mercato del lavoro, producendo a propria volta ulteriore bisogno);
- la misura in cui la selettività contribuisce effettivamente a fornire adeguati livelli di protezione alle famiglie più bisognose (a questo riguardo,

ad esempio, la selettività per categorie è meno efficace della selettività in base al reddito, sempreché gli operatori della sicurezza sociale possiedano informazioni sui redditi sufficientemente accurate e aggiornate).

Più di recente, e in maniera sempre più accentuata dopo la seconda metà degli anni novanta, è stato assegnato alla sicurezza sociale un terzo obiettivo, cioè la prevenzione del rischio sociale, in primo luogo attraverso l'integrazione nel mercato del lavoro. Anche se i sistemi di sicurezza sociale, come gli schemi di assicurazione privata, hanno sempre richiesto misure di accompagnamento per affrontare il «rischio morale» e gli abusi a essi connaturati, la «prevenzione» sta evolvendo sempre più da una funzione di mero supporto della sicurezza sociale verso un obiettivo di sicurezza sociale come diritto in sé.

I sistemi di sicurezza sociale sono così intesi come strumenti non solo di compensazione del danno, ma anche di prevenzione e di riparazione del danno. Nel gergo europeo, l'obiettivo combinato della garanzia del reddito e della prevenzione è condensato nell'espressione «inclusione attiva». Con ciò si manifesta una seconda tensione negli obiettivi della sicurezza sociale, in particolare tra demercificazione (separando cioè la dipendenza degli individui dal mercato del lavoro dall'erogazione di assicurazione sociale e di assistenza sociale) e rimercificazione (cioè il processo inverso, almeno nella misura in cui il requisito della maggiore autosufficienza economica viene imposto riducendo i benefici o limitandone l'accessibilità).

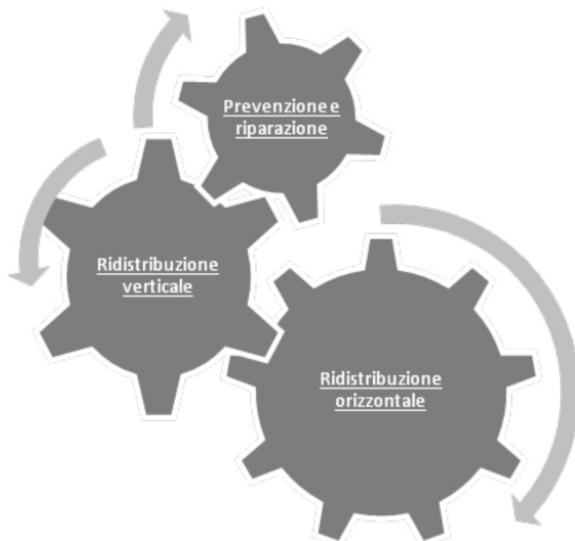
Dunque, come si conformano le misure contro la povertà agli obiettivi menzionati e al *modus operandi* dei sistemi di sicurezza sociale? Va sottolineato, anzitutto, che la lotta contro la povertà non ha a che vedere con la redistribuzione verticale. Va da sé che la solidarietà verticale – in particolare la garanzia di un reddito minimo per le famiglie con basso reddito che hanno accumulato diritti sociali insufficienti – è un importante principio operativo ai fini della riduzione della povertà, ma l'efficacia dei sistemi di sicurezza sociale nella lotta alla povertà dipende in parte (e principalmente in alcuni settori) dagli strumenti di redistribuzione, prevenzione e riparazione orizzontale.

I fondamenti del sottostante paradigma politico sono i seguenti:

- le condizioni di povertà possono essere prevenute nel modo più efficace attraverso la condivisione universale del rischio (per mezzo di meccanismi redistributivi orizzontali);

- in aggiunta a ciò, meccanismi di solidarietà verticale possono assicurare un'adeguata protezione sociale a coloro che hanno contribuito in misura insufficiente al sistema di condivisione del rischio;
- la nozione di condivisione universale del rischio fornisce la necessaria legittimazione anche alle categorie di reddito superiore, rendendole disponibili a contribuire agli schemi di redistribuzione verticale;
- la prevenzione e la riparazione ridurranno il numero di famiglie bisognose, liberando così risorse per rispondere ai vecchi e ai nuovi bisogni attraverso la redistribuzione orizzontale e verticale (vedi Fig. 1).

*Fig. 1 – Lotta alla povertà con lo strumento della sicurezza sociale*



In definitiva, il nesso tra prevenzione e riduzione della povertà dipende da: l'approccio adottato (ad esempio, può indurre povertà un'eccessiva cura nel mantenere basse le prestazioni per rendere conveniente il lavoro); l'indice di successo di questi approcci, soprattutto ai fini della riduzione del numero di famiglie con bassa intensità di lavoro, che generalmente soffrono anche di un basso reddito familiare e di alti tassi di povertà.

Tab. 1 – Riduzione della povertà, tecniche e obiettivi della sicurezza sociale

TECNICHE OBIETTIVI	STRUMENTI	IMPATTO ATTESO	SVANTAGGI
Redistribuzione orizzontale: standard di vita garantiti	Equivalenza contributi-prestazioni Nessun nesso rischio-contributi	In base a: nesso rischio (ex post)-bisogno	Oneri di bilancio
Redistribuzione verticale: garanzia di adeguata protezione del reddito minimo	Minimi-massimi Contributi proporzionali ai salari senza limiti di reddito Modulazione per nucleo familiare Tassazione Accertamento delle condizioni economiche	In base a: efficacia del piano; ammontare delle prestazioni; generosità delle prestazioni minime; impatto delle trappole della disoccupazione	Non sempre neutrale da un punto di vista di genere Trappole della disoccupazione Legittimazione per i gruppi con reddito più alto
Prevenzione e riparazione:	Incentivi: riduzione dei contributi generale o selettiva; congedi parentali; istruzione e formazione Disincentivi: monitoraggio, misure punitive, benefici bassi e/o decrescenti	In base a: successo delle politiche attive del lavoro per nuclei familiari con (più) bassa intensità di lavoro	Alti costi Disponibilità di impiego

### 3. Schemi di assistenza sociale per le persone abilitate a ricevere le prestazioni

Ci occupiamo adesso della protezione del reddito minimo, che ha come principale ragion d'essere la redistribuzione verticale a favore delle persone più vulnerabili, e che costituisce un fondamento del welfare state in base al quale – in via di principio – nessuno viene lasciato indietro. Ci concentriamo sulla protezione del reddito minimo per le persone in età lavorativa abilitate a ricevere le prestazioni, poiché è su questo gruppo che negli anni recenti si è maggiormente orientata la crescente attenzione alla prevenzione (Eichhorst, Konle-Seidl, 2008).

Le garanzie del reddito minimo che coprono questa fascia costituiscono una novità piuttosto recente dei sistemi di welfare occidentali (Loedemel, Schulte, 1992). Mentre gran parte degli altri comparti della sicurezza sociale e degli schemi categoriali di assistenza sociale, compresi quelli a favore degli anziani e dei disabili, avevano già preso forma negli anni precedenti alla seconda guerra mondiale, i primi schemi di assistenza sociale universale risalgo-

no agli anni sessanta (Cantillon, Van Mechelen, Schulte, 2008). A partire dai primi anni novanta gran parte dei paesi dell'Europa Occidentale ha avviato schemi di assistenza sociale non categoriale, nel processo di costruzione di sistemi di welfare capaci di includere una quota sempre più ampia di popolazione. Italia e Grecia costituiscono un'eccezione al riguardo. In Italia, tuttavia, la protezione del reddito minimo può trovare applicazione a livello regionale.

Schemi di assistenza sociale generale hanno fatto la loro comparsa nei paesi dell'Europa Centrale e Orientale nel contesto più incalzante dei primi anni novanta, e spesso sotto l'impulso della Banca mondiale. Nell'era comunista la povertà non era all'ordine del giorno: la piena occupazione e il forte sovvenzionamento delle merci e dei servizi di base, accompagnati da misure adeguate di sicurezza sociale per le persone inabili o non più abili al lavoro, servirono a prevenire in modo efficace la povertà (Standing, 1997). La situazione, tuttavia, è cambiata radicalmente con la caduta del comunismo. La crescita esponenziale della disoccupazione e l'impennata dell'inflazione hanno causato un aumento costante della povertà (Ferge, Juhász, 2004) e, per affrontare i nuovi bisogni sociali ed economici, è stata ridisegnata l'intera architettura sociale. Le prestazioni sociali preesistenti (ad esempio le pensioni) sono state modificate e sono stati introdotti nuovi schemi (Manning, 2004). In questo periodo tutti i governi dell'Europa Centrale e Orientale hanno creato una rete di sicurezza generale, con eccezione dell'Ungheria, dove sono in funzione diversi schemi categoriali, tra cui quelli che forniscono protezione alle persone che ne hanno titolo.

La Tab. 2 offre una panoramica degli schemi di reddito minimo qui esaminati per le persone in età lavorativa idonee a ricevere i benefici. In Italia, Spagna, Austria (fino al 2010) e Svezia (Kazepov, 2010), lo schema generale di assistenza sociale è di competenza regionale o locale. Prenderemo in esame le tendenze relative ai benefici dell'assistenza sociale rispettivamente a Milano, in Catalogna, a Vienna e a Stoccolma, con l'avvertenza che tali tendenze non riflettono necessariamente quelle dei rispettivi paesi. Soprattutto in Italia e in Spagna la variazione nei livelli delle prestazioni tra le diverse regioni è ragguardevole (Arriba, Moreno, 2005; Rodriguez Cabrero, 2009; Saraceno, 2006). Gli schemi di reddito minimo presi in esame mostrano un'ampia variazione rispetto alla quota di popolazione in età lavorativa effettivamente coperta. Gli schemi di assistenza sociale di maggiore dimensione mirati alle persone che ne hanno titolo possono essere considerati quelli dell'Irlanda e della Germania, oltre a quelli dell'Estonia, della Lettonia e del-

Tab. 2 – Panoramica degli schemi europei di assistenza sociale e loro dimensione

PAESE	SCHEMA DI ASSISTENZA SOCIALE	QUOTA DI POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA*
AUSTRIA (VIENNA)	BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG8	2.1% (PER L'AUSTRIA, 2010, IN % DELLA POPOLAZIONE TOTALE)
BELGIO	LEEFLOON	1.3% (MEDIA MENSILE 2011)
BULGARIA	МЕСЕЧНИ СОЦИАЛНИ ПОМОЩИ	MENO DELL'1% (MEDIA MENSILE 2011)
REPUBBLICA CECA	HMOTNÁ NOUZE	1.5% DEI NUCLEI FAMILIARI (GIUGNO 2011)
GERMANIA	ARBEITLOSENGELD II	11.4% (GENNAIO 2012, COMPRESI FIGLI E WORKING POOR; SOLO BENEFICIARI DISOCCUPATI: 7.3%)
DANIMARCA	KONTANTHJÆLP	3.3% DELLA POPOLAZIONE ≥ 18 ANNI (2008)
ESTONIA	TOIMETULEKUTOETUS	6.1%
SPAGNA (CATALOGNA)	RENDA MINIMA DE INSERCIÓ	0.6% DELLA POPOLAZIONE, 1.6% DEI NUCLEI FAMILIARI (2010)
FINLANDIA	SUSSIDI AL MERCATO DEL LAVORO	3.4% (31 DICEMBRE 2011)
FRANCIA	REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE	4.83% (31 DICEMBRE 2011)
UNGHERIA	FOGLALKOZTATAST HELYETTESITO TAMOGATAS	2.7% (2011)
IRLANDA	JOBSEEKER'S ALLOWANCE	6.7% (2009)
ITALIA (MILANO)	MINIMO VITALE	DATO NON DISPONIBILE
LITUANIA	SOCIALINÉ PAŠALPA	10.9% (2011)
LUSSEMBURGO	REVENU MINIMUM GARANTI	3% DELLA POPOLAZIONE TRA I 18 E I 59 ANNI (GIUGNO 2009)
LETTONIA	PABALSTS GARANTĒTĀ MIŅIMĀLĀ IENĀKUMU LĪMEŅA NODROŠINĀŠANAI	7.2% DEI NUCLEI FAMILIARI (DICEMBRE 2011)
PAESI BASSI	WET WERK EN BIJSTAND	4.5% (MEDIA MENSILE 2011)
POLONIA	TEMPORARY SOCIAL ASSISTANCE BENEFIT	1.7% (2010)
PORTOGALLO	RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO	4.5% (1° GENNAIO 2012)
ROMANIA	LEGEA VENITULUI MINIM GARANTAT	MENO DEL 2.7% DEI NUCLEI FAMILIARI (PRIMO TRIMESTRE 2012)
SVEZIA	EKONOMISKT BISTÅND	2.5% DELLA POPOLAZIONE ≥ 18 ANNI (ESCLUSI I FIGLI) (GENNAIO 2012)

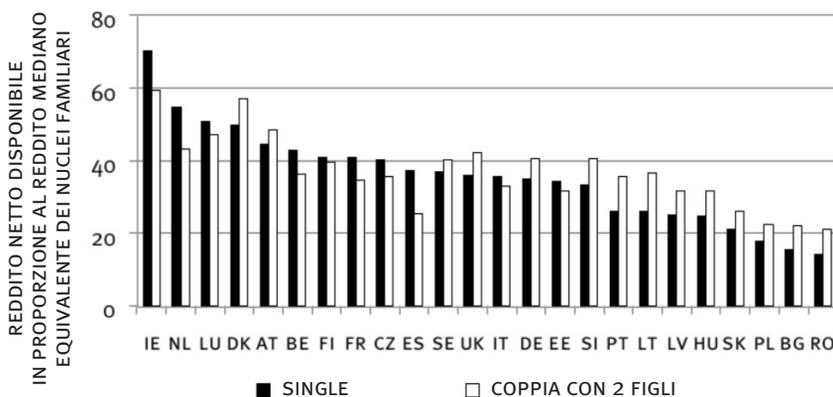
Tab. 2 – Segue

PAESE	SCHEMA DI ASSISTENZA SOCIALE	QUOTA DI POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA*
SLOVENIA	DENARNA SOCIALNA POMOČ	3,6% (GIUGNO 2011)
REPUBBLICA SLOVACCA	POMOČ V HMOTNEJ NÚDZI	DATI NON DISPONIBILI
REGNO UNITO	JOB SEEKERS ALLOWANCE (IN BASE AL REDDITO)	3,1% (FEBBRAIO 2012)

\* Dati solo parzialmente confrontabili

Fonte: Csb-Mipi (Van Mechelen et al., 2011).

Fig. 2 – Adeguatezza delle prestazioni di assistenza sociale, 2012, Stati membri dell'Unione Europea



Nota: per evitare ulteriori condizioni, i livelli illustrati non tengono conto dei limiti temporali.

Fonte: Csb-Mipi (Van Mechelen et al., 2011; Eurostat, 2014).

la Lituania prima della crisi economica. Tra i paesi con il numero più basso di beneficiari di assistenza sociale nel 2012 sono da annoverare la Spagna (Catalogna) e la Bulgaria. In entrambi i paesi l'assistenza sociale copre meno dell'1 per cento della popolazione in età lavorativa. Va precisato tuttavia che questi dati sono tratti da fonti nazionali, che differiscono sensibilmente riguardo all'unità che ne beneficia (nuclei familiari o beneficiari singoli), alle categorie di età incluse e ai presupposti adottati.

L'obiettivo principale degli schemi descritti nella Tab. 2 è assicurare sufficienti risorse a coloro che hanno mezzi di sussistenza limitati. Tuttavia i livelli delle prestazioni sono spesso insufficienti a coprire la soglia del rischio povertà (Bahle, Hubl, Pfeifer, 2011; Immervoll, 2009; Nelson, 2013; Van Mechelen, Marchal, 2013a). Quasi ovunque i benefici dell'assistenza sociale sono inadeguati a proteggere contro la povertà. Come indica la Fig. 2, i livelli di prestazione al netto (compresi i bonus casa non discrezionali e gli assegni familiari, ma escluse le prestazioni in natura e i diritti associati) sono superiori alla linea di povertà europea solo in Irlanda (per le famiglie mononucleari)<sup>1</sup>. Nei rimanenti Stati membri dell'Unione Europea i benefici attuali dell'assistenza sociale sono insufficienti a proteggere contro la povertà i titolari e le loro famiglie, anche se vi è un'ampia variazione tra i diversi paesi. Nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Lussemburgo i livelli di prestazione (per i single) oscillano tra il 50 e il 60 per cento del reddito mediano equiparato dei nuclei familiari. Nella maggioranza dei paesi i benefici dell'assistenza sociale sono inferiori al 40 per cento del reddito mediano. I livelli delle prestazioni sono particolarmente bassi in Polonia, Bulgaria e Romania.

#### 4. Livelli dei benefici dell'assistenza sociale: tendenze

Ci occupiamo adesso di come sono state assicurate, a partire dagli anni novanta, le prestazioni di assistenza sociale al netto. La Fig. 3 illustra lo sviluppo del reddito netto dopo il 2001 di due ipotetici nuclei familiari: una famiglia mononucleare e una coppia con due figli (di 7 e 14 anni). Le tendenze sono valutate in termini reali e in rapporto alle retribuzioni medie e al reddito mediano equivalente dei nuclei familiari, in modo da tenere conto delle tendenze relative agli standard di vita medi. Il grafico evidenzia aumenti considerevoli nei livelli dei benefici *reali* per entrambi i nuclei familiari-tipo in Romania, Lettonia, Lituania, Slovenia e Irlanda. Sia la Slovenia sia la Romania hanno riformato i loro schemi di assistenza sociale all'inizio del decennio. Lettonia, Lituania e Irlanda hanno registrato un netto miglioramento nel livello di reddito minimo in assenza di riforme di ampia portata.

<sup>1</sup> Escludendo il bonus casa, che in realtà è percepito solo da una quota limitata di beneficiari di reddito minimo (Van Mechelen et al., 2011), il beneficio del reddito minimo in Irlanda si abbassa a circa il 50 per cento del reddito mediano equivalente dei nuclei familiari per single e coppie con due figli.

Anche se in modo meno spettacolare, l'ammontare dei benefici reali dell'assistenza sociale per entrambi i nuclei familiari-tipo è aumentato in Belgio, Estonia, Finlandia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia. I nostri nuclei familiari-tipo hanno visto declinare il loro potere d'acquisto in un'esigua minoranza di paesi: Repubblica Slovacca, Francia, Germania e Italia. Nella Repubblica Slovacca riforme mirate hanno tagliato l'assistenza sociale nel 2004. In Germania le riforme Hartz IV del 2005 sono state accompagnate dall'abolizione dei benefici supplementari. In Italia i livelli di protezione del reddito minimo nelle regioni hanno subito una forte pressione in conseguenza della crisi finanziaria. Da sottolineare l'impatto della crisi sulle prestazioni sociali a favore delle coppie nella città di Milano. Tra il 2009 e il 2012 il pacchetto di benefici è diminuito di circa il 15 per cento a causa dei tagli sia ai benefici dell'assistenza sociale sia ai sussidi per la prima casa.

In molti paesi i pacchetti di benefici sociali mostrano tendenze diverse secondo i tipi di nucleo familiare. In alcuni paesi i livelli dei benefici si sono mostrati più favorevoli alle famiglie mononucleari o a quelle senza figli (ad esempio nella Repubblica Ceca, in Ungheria e in Portogallo), mentre in altri è stata data priorità alla protezione del reddito minimo per le famiglie con figli (ad esempio in Austria, Polonia e Regno Unito). Nel Regno Unito, il credito d'imposta per i figli ha subito importanti cambiamenti durante il decennio passato per migliorare la situazione delle famiglie a basso reddito con figli. Più di recente, tuttavia, i crediti d'imposta per i figli e gli stessi assegni familiari hanno subito una stretta in seguito alle riforme sociali ispirate all'austerità. L'ammontare dei benefici è stato temporaneamente congelato sui valori del 2010 (Marchal, Marx, Van Mechelen, 2014).

Considerato lo sviluppo dei livelli delle prestazioni sociali negli anni novanta, sorprende il numero di paesi in cui tali livelli sono di recente aumentati in termini reali. Tra il 1992 e il 2000 il loro ammontare ha tenuto il passo dell'inflazione solo in quattro paesi: Irlanda, Italia (Milano), Lussemburgo e Slovenia (Van Mechelen, Marchal, 2013b).

Se gli aumenti delle prestazioni dopo il 2001 sono stati in grado di migliorare il potere d'acquisto dei beneficiari dell'assistenza sociale, sul piano generale non sono stati però sufficienti a mantenere inalterato lo standard di vita. Nella maggior parte dei paesi il livello di protezione del reddito minimo è sceso al di sotto del valore medio dei salari. Tuttavia, in confronto con la tendenza dominante negli anni novanta, un numero notevole di paesi

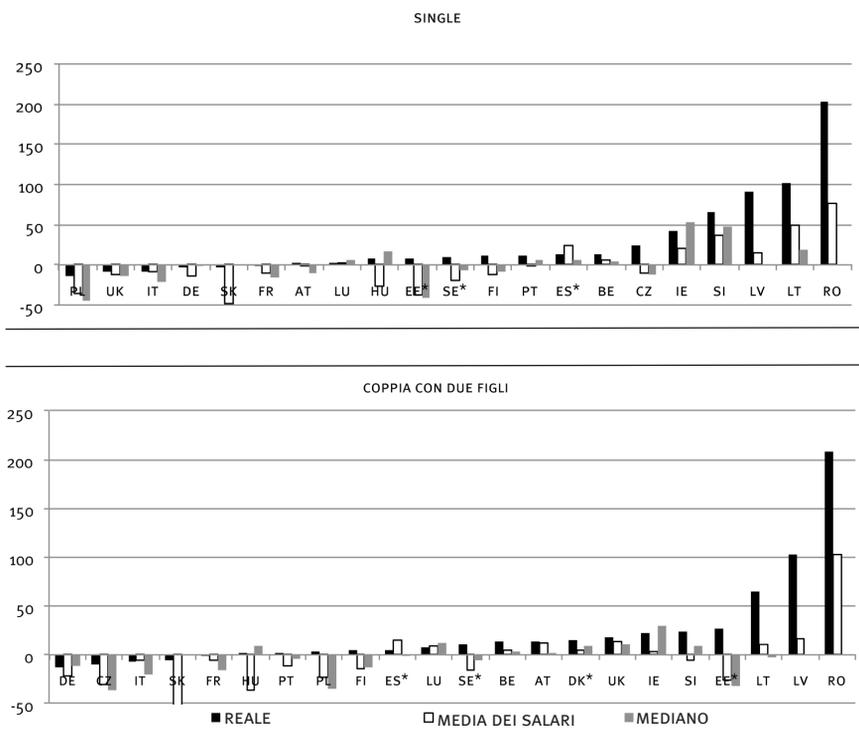
ha mantenuto i livelli delle prestazioni al passo con i salari. In paesi come la Romania, l'Irlanda, la Lettonia, la Lituania, il Belgio e la Spagna, i relativi standard di vita dei beneficiari sono addirittura migliorati in rapporto ai redditi netti dei percettori di salari calcolati nei valori medi. Nei paesi in cui i livelli di welfare sono diminuiti, inoltre, l'erosione dei benefici dopo il 2001 tende a essere meno marcata (ad esempio in Svezia).

Il confronto tra le tendenze delle prestazioni e lo sviluppo del reddito mediano equivalente, evidenziato nella Fig. 3, è particolarmente indicativo, poiché offre informazioni sull'evoluzione dell'adeguatezza dei livelli delle prestazioni (con riferimento alla linea nazionale del rischio povertà a livello europeo). Come mostra il grafico, l'adeguatezza dei livelli delle prestazioni è peggiorata. In molti Stati membri dell'Unione tali livelli non hanno tenuto il passo dello sviluppo del reddito mediano dei nuclei familiari tra il 2001 e il 2012. Ciò vale soprattutto per la Polonia, l'Estonia, l'Italia (Milano), la Repubblica Ceca e la Francia. Non mancano tuttavia le eccezioni. Il divario tra livelli di sostegno al reddito e linea della povertà è rimasto relativamente stabile in Germania, Finlandia, Spagna (Catalogna) e Portogallo. In Ungheria, Slovenia, Irlanda e Belgio le prestazioni sono aumentate più velocemente della soglia di povertà; anche in questi paesi, però, i livelli delle prestazioni sociali tendono ancora a essere fortemente inadeguati.

## **5. Assistenza sociale e programmi di attivazione: rendere capaci o rispondere ai bisogni?**

La nostra discussione sulle tendenze relative ai benefici sociali si è concentrata su due obiettivi ampiamente conosciuti che riguardano i cambiamenti degli schemi di reddito minimo. Nei due decenni trascorsi alcuni paesi hanno modificato i livelli delle prestazioni per combattere la povertà (ad esempio l'Irlanda e la Romania). Ma è di comune interesse anche l'impatto dei benefici del reddito minimo sugli incentivi al lavoro. In alcuni paesi i governi hanno ridotto queste prestazioni per avere a disposizione incentivi sufficienti (ad esempio l'Ungheria e la Repubblica Slovacca, dove i pacchetti di benefici sono diminuiti in misura sostanziosa in rapporto alla media dei redditi salariali netti). Altrove i livelli dei benefici sono rimasti costanti o sono addirittura aumentati, mentre gli incentivi comportamentali o le misure di investimento sociale sono stati destinati all'attivazione (ad esempio in

Fig. 3 – Tendenze del pacchetto di benefici sociali, 2001-2012



*Nota:* relativamente alla media dei salari netti: l'evoluzione del pacchetto di prestazioni sociali al netto per nuclei familiari è calcolata in base all'evoluzione del reddito netto di un analogo nucleo familiare in rapporto alla media dei salari (per un singolo percettore); relativamente al reddito mediano equivalente: i dati sono tratti da Eurostat (Echp, 2002, per la maggior parte dei paesi nel 2002, con eccezione dei paesi ex Cee: fonti nazionali); per il 2012 sono stati utilizzati dati Ue-Silc; Dk: non vi sono dati disponibili sulle famiglie mononucleari; Dk, E, S: i dati si riferiscono all'evoluzione 2001-2009.

*Fonti:* Csb-Mipi (Van Mechelen et al., 2011; Eurostat, 2014).

Slovenia). Le informazioni sui cambiamenti delle condizioni richieste ai beneficiari di reddito minimo nei due decenni trascorsi sono piuttosto imprecise. La Tab. 3 mostra la variazione della condizionalità dei benefici di reddito minimo nel 2012. È chiaro che gran parte dei paesi ha introdotto una legislazione mirata a far sì che i beneficiari di reddito minimo accedano al-

l'occupazione, mentre sono state limitate le ragioni ammesse per rifiutare un impiego. In tutti i paesi, inoltre, le trasgressioni delle condizioni richieste (che possono prevedere la partecipazione ai programmi di attivazione, la dimostrazione che si sta effettivamente cercando un impiego ecc.) sono sottoposte a sanzioni, la cui severità tuttavia è molto variabile.

Tab. 3 – Condizionalità delle prestazioni relative al reddito minimo, 2012

DEFINIZIONE RAGIONEVOLE DELL'IMPIEGO				SANZIONE PIÙ SEVERA POSSIBILE PER LA PRIMA VIOLAZIONE	
PAESE	GEOGRAFICA	PROFESSIONALE	ALTRO	RIDUZIONE (% DEL BENEFICIO)	DURATA (MESI)
AUSTRIA				25	1
BELGIO				100	1
BULGARIA	ENTRO 30 KM	SE NE TIENE CONTO		100	12
REPUBBLICA CECA	ACCESSIBILE	SE POSSIBILE	MINIMO 80% FULL TIME, MINIMO 3 MESI	30	2
GERMANIA	SPOSTAMENTI FINO A UN MASSIMO DI 2.5 ORE	NESSUN RITORNO ALL'IMPIEGO PRECEDENTE	PERSONALE, CULTURALE E RELIGIOSO	30	3
ESTONIA	SPOSTAMENTI FINO A UN MASSIMO DI 2 ORE; COSTO TRASFERIMENTO ≥ 15% SALARIO	PRIME 20 SETTIMANE: CORRISPONDENTE A PRECEDENTE ESPERIENZA E 60% ULTIMO SALARIO	PRIME 20 SETTIMANE: NO IMPIEGHI TEMPORANEI	100	1
FINLANDIA	ENTRO IL SETTORE DI OCCUPAZIONE; SINGLE: NESSUNA RESTRIZIONE	PRIMI 3 MESI: IMMUNITÀ QUALIFICA E AREA PROFESSIONALE		20	
FRANCIA	DOPO 6 MESI: MASSIMO 30 KM O 1 ORA (SOLO ANDATA)	FINO A 12 MESI: MINIMO 85% SALARIO PRECEDENTE	DISPONIBILITÀ PER LA CURA DEI FIGLI	80% (50% SE FAMIGLIA CON PIÙ PERSONE)	3
UNGHERIA		MASSIMO 1 LIVELLO INFERIORE		REVOCA	
ITALIA				RINNOVO BENEFICIO IN FORSE	

*Tab. 3 – Segue*

DEFINIZIONE RAGIONEVOLE DELL'IMPIEGO				SANZIONE PIÙ SEVERA POSSIBILE PER LA PRIMA VIOLAZIONE	
PAESE	GEOGRAFICA	PROFESSIONALE	ALTRO	RIDUZIONE (% DEL BENEFICIO)	DURATA (MESI)
LITUANIA	TRASFERIMENTO GIORNALIERO: MASSIMO 3 ORE	CORRISPONDENTE ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, ALL'ESPERIENZA E ALLA QUALIFICA	CIRCOSTANZE FAMILIARI	CESSAZIONE	6
LUSSEMBURGO				100	
LETTONIA	TRASFERIMENTO: MASSIMO 1 ORA (SOLO ANDATA)	CORRISPONDENTE ALLA QUALIFICA PROFESSIONALE		CESSAZIONE	
PAESI BASSI			ASSISTENZA FIGLI SE ≥ 12 ANNI	100	1
POLONIA				CESSAZIONE	
PORTOGALLO	25% DELL'ORARIO DI LAVORO, COSTO < 10% VIAGGIO		PRIMI 12 MESI: SALARIO ≥ BENEFICIO + 10%	100	24
ROMANIA	≥ 50 KM	CORRISPONDENTE ALLA QUALIFICA PROFESSIONALE		100	1
SLOVENIA	TRASFERIMENTO GIORNALIERO 3 ORE	DOPO 3 MESI: UN LIVELLO INFERIORE IMPIEGO PRECEDENTE	MINIMO 20 ORE	100	6
REPUBBLICA SLOVACCA		CORRISPONDENTE ALLA QUALIFICA PROFESSIONALE	MINIMO 50% DELL'IMPIEGO FULL TIME	RIDUZIONE	
REGNO UNITO				100	6,5

*Nota:* nessuna durata è interpretata come accettazione tacita. Dove il livello nazionale non corrisponde al principale centro decisionale, l'informazione si riferisce a Vienna (Austria), Anversa (Belgio), Colonia (Germania), Tartu (Estonia), Milano (Italia), Utrecht (Paesi Bassi) e a città di media grandezza (Ungheria). Il workfare è definito come mero impiego per avere titolo ai benefici senza l'elemento del capitale umano.

*Fonte:* Csb-Mipi Versione 3/2013 (Van Mechelen et al, 2011).

## 6. Conclusioni

L'articolo ha illustrato le tendenze relative alle prestazioni a favore delle persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo nell'Unione Europea, nel contesto delle politiche mirate espressamente al contrasto della povertà e alla redistribuzione verticale. Nei paesi dell'Europa Occidentale questa fascia di beneficiari è stata generalmente l'ultima a essere coperta dall'assistenza sociale, dopo l'introduzione di schemi di assistenza categoriale per gruppi di beneficiari specifici, come gli anziani o i disabili. Tuttavia, a partire dai primi anni novanta, la maggior parte dei paesi dell'Europa Occidentale hanno coperto le persone in età lavorativa abilitate a percepire i benefici sia con schemi categoriali separati sia attraverso schemi di assistenza sociale di carattere generale. Eccezioni al riguardo sono a tutt'oggi l'Italia (anche se esistono misure a livello locale) e la Grecia. Su un altro versante, i paesi dell'Europa Orientale hanno introdotto quasi dappertutto, durante gli anni della transizione e su impulso della Banca mondiale, schemi di assistenza sociale rivolti alle persone in età lavorativa (tra gli altri gruppi di beneficiari) abilitate a percepire le prestazioni.

Abbiamo esaminato le tendenze relative ai livelli dei benefici di reddito minimo nel passato decennio. In contrasto con la documentata erosione dei benefici di reddito minimo nel corso degli anni novanta (Van Mechelen, Marchal, 2013b), le relative prestazioni hanno avuto un andamento migliore negli anni duemila. La maggior parte dei paesi hanno concesso aumenti reali sostanziosi, sia attraverso incrementi discrezionali ad hoc sia nel contesto di una strategia consapevole di contrasto alla povertà. Questi aumenti reali hanno avuto successo nel contenere l'erosione degli standard di vita medi entro limiti accettabili. Attualmente sono pochi i paesi che tagliano le prestazioni di reddito minimo. Vale la pena sottolineare, infine, che tutti i paesi dell'Unione Europea, a partire dal 2012, attribuiscono importanza crescente alle condizioni richieste ai beneficiari, alla ricerca di impiego e ad altre politiche attive del lavoro.

*[Traduzione a cura di Carlo Gnetti]*

## Riferimenti bibliografici

- Arriba A., Moreno L. (2005), *Spain – Poverty, Social Exclusion and «Safety Nets»*, in Ferrera M. (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social*, Abingdon, Oxon, Routledge, pp. 141-160.
- Bahle T., Hubl V., Pfeifer M. (2011), *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Cantillon B., Van Mechelen N., Schulte B. (2008), *Minimum Income Policies in Old and New EU Member States*, in Alber J., Fahey T., Saraceno C. (a cura di), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Londra-New York, Routledge, pp. 218-234.
- Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008), *Contingent Convergence: a Comparative Analysis of Activation Policies*, Iza Discussion Paper, Bonn, Iza.
- Eurostat (2014), *Statistics by Theme*. Retrieved February 2014 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>).
- Ferge Z., Juhász G. (2004), *Accession and Social Policy: the Case of Hungary*, in *Journal of European Social Policy*, XIV, 3, pp. 233-251.
- Immervoll H. (2009), *Minimum-Income Benefits in Oecd Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, Iza Discussion Paper, Bonn, Iza.
- Kazepov Y. (a cura di) (2010), *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe. Social Assistance, Activation and Care for Older People*, Aldershot, Ashgate.
- Loedemel I., Schulte B. (1992), *Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?*, Conference Social Security Fifty Years after Beveridge, University of York, settembre.
- Manning N. (2004), *Diversity and Change in Pre-accession Central and Eastern Europe since 1989*, in *Journal of European Social Policy*, XIV, 3, pp. 211-232.
- Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2014), *The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis*, in *Journal of Social Policy*, XLIII, 2, pp. 247-267.
- Nelson K. (2013), *Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?*, in *European Sociological Review*, in via di pubblicazione.
- Rodríguez Cabrero G. (2009), *Assessment of Minimum Income Schemes in Spain*, in EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion (a cura di), *Peer Review on Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion*, Bruxelles, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

- Saraceno C. (2006), *Social Assistance Policies and Decentralization in the Countries of Southern Europe*, in *Revue Francaise des Affaires Sociales*, 1, pp. 97-117.
- Standing G. (1997), *The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed*, in *Eastern Europe Social Research*, LXIV, 4, pp. 1339-1379.
- Van Mechelen N., Marchal S. (2013a), *Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009*, in Marx I., Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Houndmills, Palgrave Macmillan, pp. 28-53.
- Van Mechelen N., Marchal S. (2013b), *Trends and Convergence of Europe's Minimum Income Schemes*, ImPRovE Discussion Paper 13/11, Antwerp.
- Van Mechelen N., Marchal S., Goedemé T., Marx I., Cantillon B. (2011), *The Csb-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, Csb Working Paper Series, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

**ABSTRACT**

*Molti anni di ricerca sulla povertà hanno dimostrato che i sistemi sviluppati di welfare non riescono più a ridurre la povertà tra la popolazione in età lavorativa, e ciò a dispetto della crescita dell'occupazione, dei livelli costantemente elevati di spesa sociale e della continua, seppure rallentata, crescita economica. Tenuto conto di questo scenario, analizzeremo ciò che è accaduto in Europa per quanto concerne le reti di sicurezza per le persone abilitate a percepire il reddito minimo durante il passato decennio. In primo luogo, prenderemo in esame il ruolo delle misure di contrasto alla povertà e quello dell'assistenza sociale nell'ambito degli obiettivi e del modus operandi della sicurezza sociale. In seguito illustreremo i servizi forniti alle persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo nei paesi dell'Unione Europea, discutendo in dettaglio le tendenze relative ai livelli di prestazione garantiti. Infine, daremo conto di alcuni indicatori selezionati delle attuali politiche di attivazione mirate alle persone in età lavorativa abilitate a percepire il reddito minimo. La nostra conclusione è che fino al 2012 la tutela del reddito minimo per le persone in età lavorativa che ne avevano titolo è stata ampiamente insufficiente, malgrado gli incrementi reali registrati nel precedente decennio. Tutti gli attuali schemi di reddito minimo in Europa, inoltre, incorporano elementi di condizionalità per poter accedere ai benefici.*

**RECENT TRENDS IN EUROPE'S MINIMUM INCOME SCHEMES**

*Many years of poverty research have demonstrated that developed welfare states no longer succeed in reducing income poverty among the working-age population, and this despite employment growth, persistently high levels of social spending and steady, be it decelerated, economic growth. Against this background, this article will examine what has happened to Europe's final safety nets for the able-bodied during the past decade. First, we discuss the role of poverty alleviation and social assistance within the objectives and modus operandi of social security. Next, we discuss the minimum income provisions catering for able-bodied persons of working age in the various EU Member States and provide a detailed account of trends in guaranteed benefit levels. Finally, we present selected indicators of present activation policies directed towards able-bodied prime age minimum income beneficiaries. We conclude that by 2012, minimum income protection for the able-bodied of working age was largely inadequate, and this despite real increases over the previous decade. In addition, at present, all European minimum income schemes incorporate elements of conditionality.*

