

Reddito minimo garantito: il dibattito europeo tra schemi nazionali e linee guida comunitarie

Stefano Ronchi, Andrea Terlizzi*

1. Introduzione

Il dilagare della crisi economica e le sue ripercussioni sociali hanno portato il tema delle politiche di contrasto alla povertà al centro dell'agenda di *policy* italiana. A partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013, e in modo sempre più polarizzato fino al ribaltamento elettorale del 2018, si è sentito molto parlare di reddito minimo garantito (Rmg). Tuttavia il dibattito politico al riguardo è stato caratterizzato da una grande confusione concettuale e terminologica. Il Movimento 5 stelle (M5s), prima, e alcune dichiarazioni dell'ex premier Matteo Renzi, poi, hanno infatti contribuito a confondere le idee degli elettori. In molti casi si è sentito parlare di reddito di cittadinanza quando in realtà ci si riferiva a forme di reddito minimo garantito¹.

Questo articolo contribuisce a far chiarezza nel dibattito italiano collocandolo nel contesto europeo. In primo luogo, al fine di evitare ogni tipo di fraintendimento, il seguente paragrafo definisce il reddito minimo garan-

* Stefano Ronchi è assegnista di ricerca (Max Weber Fellow) presso l'Istituto universitario europeo, Fiesole; Andrea Terlizzi è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

¹ Il Movimento 5 stelle ha promosso dal 2013 uno schema di reddito minimo garantito con l'accattivante, seppur fuorviante, nome di «reddito di cittadinanza». Intervenendo più volte sul tema, Renzi ha fatto leva su questa stessa confusione terminologica, sottolineando che «il reddito di cittadinanza non crea posti di lavoro» (si veda, per esempio, l'articolo Renzi: «No al reddito di cittadinanza, per combattere la povertà serve il lavoro» uscito sul *Fatto Quotidiano* il 30 settembre 2015), in modo da esaltare il contrasto fra l'agenda del Movimento 5 stelle e quella del governo da lui guidato. Tale presa di posizione ha avuto l'effetto boomerang di far passare in secondo piano l'introduzione del reddito di inclusione (Rei) – il primo schema nazionale di reddito minimo adottato in modo stabile (seppur estremamente residuale) e non come progetto pilota – attivo dal gennaio 2018 (si veda Veau, Ronchi 2017).

tito e ne evidenzia le differenze con il reddito di cittadinanza (*basic income*). Il terzo paragrafo ripercorre le fasi di introduzione ed evoluzione del Rmg nei meccanismi di protezione del reddito dei welfare state europei. A seguire si ritraccia il discorso sulle politiche di contrasto alla povertà nel dibattito e nelle fonti del diritto europeo. Il quinto paragrafo fornisce una visione d'insieme dello stato dell'arte degli schemi esistenti ad oggi nell'Unione europea in termini di generosità del trasferimento. Infine, l'ultimo paragrafo conclude con alcune considerazioni generali.

2. Che cosa si intende con reddito minimo garantito?

Il reddito minimo garantito (Rmg) è una misura di contrasto alla povertà contraddistinta da due tratti fondamentali: 1) è garantito in maniera selettiva previo superamento di una prova dei mezzi (*means-test*) da parte di chi lo richiede (il reddito del richiedente non deve superare una determinata soglia); 2) consiste in un trasferimento monetario tipicamente limitato nel tempo e condizionato alla disponibilità ad accettare un'offerta di lavoro o alla partecipazione a programmi di formazione e/o a *job counseling* specificamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. Il Rmg viene di norma pagato ai nuclei familiari nella forma di una somma di denaro differenziale, che va a colmare il divario fra il reddito effettivo del nucleo beneficiario e una soglia di riferimento. Quest'ultima varia a seconda dell'estensione del numero di familiari e di altri eventuali fattori che il legislatore può decidere di includere nella scala d'equivalenza adoperata per il calcolo.

Con reddito di cittadinanza si intende invece ciò che nella letteratura anglosassone viene indicato come *basic income*. Rifacendosi direttamente alla definizione adottata dal Basic Income Earth Network (Bien), gruppo promotore del *basic income* a livello internazionale, il reddito di cittadinanza è un trasferimento monetario elargito da una comunità a tutti i suoi membri, su base individuale e in modo universale e incondizionato: universale perché erogato a tutti, indipendentemente dalle condizioni economiche; incondizionato perché versato senza che nulla sia richiesto in cambio (né la disponibilità ad accettare un lavoro né l'obbligo di seguire percorsi di formazione e/o di inserimento lavorativo). Per queste caratteristiche viene spesso indicato in letteratura anche come reddito di base o

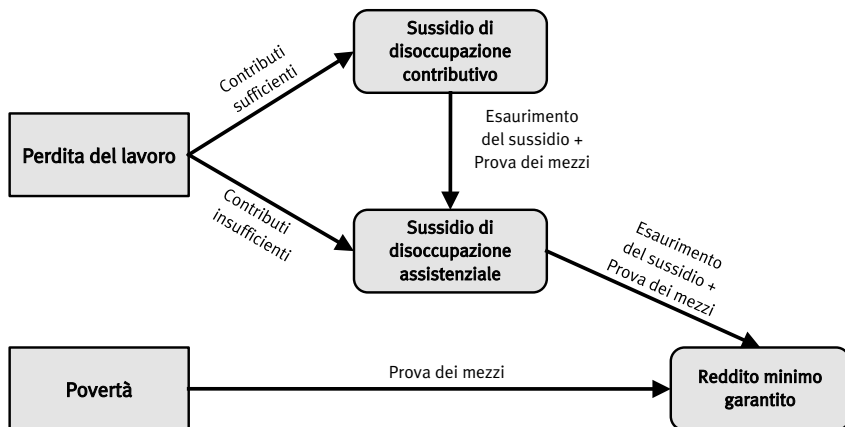
reddito universale (per una rassegna del dibattito sul reddito di cittadinanza si veda Del Bò 2004).

All'interno dell'architettura del welfare state gli schemi di Rmg rientrano dunque nella sfera dell'assistenza sociale: sono interventi di sostegno agli individui in stato di bisogno, residuali rispetto ad altre misure di welfare di tipo contributivo. In particolare, il Rmg entra in gioco come ultimo ingranaggio di un complesso meccanismo di protezione del reddito dei disoccupati. Seppur con ampie differenze nella generosità e nella copertura, ad oggi tutti i paesi membri dell'Unione europea sono dotati di una qualche forma di reddito minimo, che costituisce la trama essenziale di quelli che gli analisti di politiche pubbliche chiamano (*last*) *social safety nets*. Il termine *safety net* (la rete di salvataggio degli acrobati, per intenderci) suggerisce in modo pittorresco quanto efficace quale sia la funzione svolta da questi schemi. Come sintetizzato in figura 1 (p. seguente), il Rmg è infatti pensato per agire come meccanismo di protezione sociale di ultima istanza, che viene attivato una volta esauriti tutti i restanti ammortizzatori sociali o una volta accertata la loro inapplicabilità al singolo caso. Vale a dire, esso è rivolto in generale a chi non ha accesso ad altri sussidi e si ritrova in una condizione di povertà, definita in base a criteri fissati da una prova dei mezzi più o meno stringente. In tale condizione si può trovare un disoccupato che ha esaurito il sussidio di tipo contributivo (come la Naspi, Nuova assicurazione sociale per l'impiego, in Italia) e assistenziale – se previsto – senza aver trovato lavoro².

A differenza dei tradizionali schemi di assicurazione sociale, il Rmg è finanziato attraverso la tassazione generale ed è slegato da eventuali contributi precedentemente versati dai beneficiari. Non si tratta quindi di una misura di tipo categoriale/occupazionale; al contrario, mira a estendere la copertura a tutti i cittadini aventi diritto perché in situazione di indigenza, a prescindere dai loro trascorsi lavorativi e contributivi. In questo senso, a partire dai lavori della Commissione Onofri del 1997, il reddito minimo viene spesso ricondotto al principio dell'«universalismo selettivo» (Bosi, Onofri 2001).

² Non tutti i paesi europei sono dotati di ciò che in figura 1 chiamiamo «sussidio di disoccupazione assistenziale», ovvero di un sussidio di disoccupazione minimo rivolto a chi perde il lavoro senza aver raggiunto il periodo contributivo necessario ad accedere al sussidio contributivo (caso comune fra i lavoratori atipici). In Italia tale era il ruolo dell'Asdi (Assegno sociale di disoccupazione) prima della sua abolizione nel gennaio 2018. In generale, Clasen e Clegg (2011) notano un trend europeo di appiattimento dell'assistenza ai disoccupati verso il Rmg.

Fig. 1 – Ciclo completo di protezione del reddito dei disoccupati nei welfare state europei



Nota: Lo schema rappresenta idealmente il meccanismo di protezione del reddito dei disoccupati. Sono molte le deviazioni nei casi concreti. Per esempio non tutti i paesi europei sono dotati di un sussidio di disoccupazione non contributivo. Il reddito minimo garantito è di norma destinato anche a studenti e a persone che non hanno mai avuto un impiego, viene accompagnato da misure di attivazione al lavoro e può essere integrato da diverse misure di integrazione indiretta del reddito (sostegni per l'affitto, agevolazioni per asili nido, trasporti, cultura ecc.). Per una rassegna esaustiva degli schemi esistenti nell'Ue si veda il recente rapporto curato dallo European Social Policy Network per la Commissione europea (Espn - European Social Policy Network 2016).

Fonte: elaborazione degli autori.

3. Il reddito minimo nei welfare state europei: evoluzione storica

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, nel dibattito europeo è emersa la necessità di raggiungere obiettivi comuni in tema di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Tuttavia, ciò non significa che gli strumenti di protezione del reddito minimo siano gli stessi nei vari paesi membri dell'Ue. Anche se il loro minimo comun denominatore rimane la residualità rispetto agli altri trasferimenti sociali, la natura dei diversi schemi di reddito minimo vigenti varia ampiamente fra i differenti Stati. Buona parte di questa variazione dipende dal periodo di introduzione del Rmg nei sistemi di welfare dei vari paesi. Il Rmg come lo intendiamo oggi fa parte della storia recente

dello Stato sociale. Esso, infatti, fece la sua comparsa in Europa a partire dal secondo dopoguerra. Da una parte, l'introduzione del Rmg ha risposto a problemi e a logiche diversi a seconda della fase economico-politica in cui questa avveniva; dall'altra, le spinte di riforma negli ultimi tre decenni hanno in generale puntato nella stessa direzione.

La tabella 1 ripercorre le fasi storiche di introduzione ed evoluzione degli schemi di reddito minimo in Europa. Come ricorda Busilacchi (2013), la prima fase corrisponde al periodo espansivo delle economie e dei welfare state dei paesi europei, che culmina con la cosiddetta «Età dell'oro» negli anni sessanta. Gli schemi introdotti in questa prima fase, a partire dall'apripista *Family Income Support* inglese (1948), sono perlopiù caratterizzati da un'estrema residualità rispetto ai meccanismi di protezione assicurativi «bismarckiani», presenti in molti casi già dalla fine dell'Ottocento. Fanno eccezione gli schemi più generosi introdotti negli anni cinquanta e sessanta in Finlandia, Svezia e nei Paesi Bassi.

Una seconda fase giunge con le crisi petrolifere e con la stagflazione degli anni settanta. L'aumento della disoccupazione strutturale mette in evidenza le lacune dei sistemi di protezione sociale sviluppati nel periodo del boom industriale, sempre più singhiozzante. Ciò induce alcuni Stati, come il Belgio e la Danimarca, ad adottare schemi di reddito minimo come politica sociale a sé stante. L'aumento della disoccupazione e delle pressioni sulla finanza pubblica porta a una terza fase nello sviluppo della protezione del reddito minimo nei paesi europei. Una fase che ha inizio alla fine degli anni ottanta e che è caratterizzata, da un lato, dalla crescente urgenza di contenere la spesa pubblica e, dall'altro, dall'ingresso in scena dell'Ue, nel tentativo di coordinare i welfare state europei in un comune sforzo di contrasto all'esclusione sociale, laddove l'inclusione sociale dei beneficiari del Rmg è sempre più vincolata al (re)inserimento lavorativo.

L'arrivo della Grande recessione ha aperto una nuova fase. Una fase emergenziale in cui l'esplosione della disoccupazione e della povertà, soprattutto nelle periferie dell'Unione europea maggiormente colpite dalla crisi economica e del debito, ha sottoposto i sistemi di protezione sociale europei a uno *stress test* senza precedenti nel dopoguerra. Due le principali conseguenze. In primo luogo gli schemi di reddito minimo hanno visto un boom di beneficiari. Molti governi hanno reagito al primo shock occupazionale fra il 2009 e il 2010 ricorrendo a un esteso impiego degli ammortizzatori sociali tradizionali, come la cassa integrazione «in deroga» in Italia (Sacchi,

Pancaldi, Arisi 2011; Clasen, Clegg, Kvist 2012; Vesan, Pavolini 2018). Una volta esauriti gli ammortizzatori e i sussidi contributivi, senza che d'altra parte si risolvesse una profonda crisi congiunturale, i disoccupati di lungo periodo hanno aumentato le fila degli indigenti che, ove possibile, hanno dovuto ricorrere al Rmg come rete di salvataggio di ultima istanza. L'emergenza povertà ha portato nel breve termine all'introduzione di misure accessorie, spesso provvisorie, per aumentare la copertura e la generosità dei Rmg in alcuni paesi (due importanti eccezioni ci sono state in Portogallo e nel Regno Unito, dove gli schemi di reddito minimo sono da subito risultati oggetto di tagli) (Marchal, Marx, Van Mechelen 2014; Jessoula, Matsaganis, Natili 2016). Nel medio termine, dal 2010 in poi, l'irrigidimento dei criteri di accesso e il contenimento della spesa sono tornati ad essere la regola nella maggioranza degli Stati membri (Marchal, Marx, Van Mechelen 2016).

La seconda novità di questa quarta fase evolutiva della protezione del reddito minimo in Europa riguarda le due nazioni ritardatarie, che ancora non si erano munite di Rmg al sopraggiungere della crisi: la Grecia e l'Italia. Rispettivamente nel 2017 e nel 2018 i due paesi hanno introdotto forme di reddito minimo su scala nazionale e di natura non sperimentale. Pur trattandosi di schemi estremamente residuali (limitati a casi di povertà estrema) e scarsamente finanziati (Natili 2017), la loro adozione ha finalmente gettato le fondamenta dei *last social safety nets* nel welfare state greco e italiano.

4. Il reddito minimo nelle fonti e nel dibattito europeo

La recente introduzione del Rmg in Grecia e in Italia arriva con un ritardo di circa venticinque anni rispetto ai richiami in tal merito da parte dell'Ue. Ripercorrendo le fonti e i nodi cruciali del dibattito europeo dagli anni novanta ad oggi, in questo paragrafo si mette in evidenza la considerazione data alle politiche di reddito minimo da parte delle principali istituzioni europee. Il progetto di integrazione europea è da sempre centrato sul coordinamento delle politiche economiche e del lavoro. Le politiche sociali, e con esse la cosiddetta «dimensione sociale» dell'Unione europea, restano essenzialmente competenza dei paesi membri. Tuttavia negli ultimi decenni non sono mancati nelle linee guida europee cenni al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Tab. 1 – Fasi storiche di introduzione e di riforma degli schemi di reddito minimo in Europa

PERIODO	CONTESTO EUROPEO	SPINTE DI RIFORMA	ESEMPI DI INTRODUZIONE/ RIFORMA DI RMG
1946 - 1970	«Golden Age»: crescita economica e dei welfare state	<i>Rapporto Beveridge</i> : espansione di copertura universale e assistenziale nei welfare assicurativi	Regno Unito, 1948: National Assistance Reform; Svezia, 1957: Socialhjälp; Paesi Bassi, 1963: Algemeene bijstand [...];
1970 - 1985	Crisi petrolifere e stagflazione; aumento della disoccupazione	Vengono allo scoperto le lacune nei sistemi di protezione dei disoccupati; soluzioni di emergenza	Belgio, 1973: Minimex/Bestaansminimum; Danimarca, 1974: Social Bistand [...];
1985 - 2009	Fine Guerra fredda; accelerazione dell'integrazione europea con Maastricht; l'Ue si espande a Est Esordio del discorso sull'esclusione sociale (1989-1992) Spinta alla convergenza <i>output-based</i> (1992-2010)	Non solo trasferimenti ai poveri, ma anche obiettivo del (re)inserimento sociale/attivazione Europeizzazione dei welfare degli <i>accession countries</i> dell'Est Strategia di Lisbona (2000-2010)	Lussemburgo, 1986: Revenu minimum garanti; Francia, 1988: Revenu minimum d'insertion; Stati dell'Est Europa; Portogallo, 1997: Rendimento minimo garantito; Varie riforme «attivanti»
2010 - OGGI	La crisi finanziaria diventa crisi economica e dell'euro; Grande Recessione Implementazione di misure a livello Ue in un contesto di urgenza (es., Fse e Fondo per gli aiuti europei agli indigenti)	Impennata di disoccupazione e povertà, soprattutto nelle periferie dell'Eurozona Crisi prima economica e poi politica	Boom di beneficiari del Rmg Diffusione di misure emergenziali nel picco della crisi; irrigidimento in una seconda fase Grecia, 2017: Reddito di solidarietà sociale; Italia, 2018: Reddito di inclusione

Fonte: elaborazione degli autori, a partire da Busilacchi 2013.

Nel corso degli anni ottanta il concetto di esclusione sociale inizia a emergere nel dibattito sulla dimensione sociale dell'Ue. Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale viene menzionato per la prima volta nella Risoluzione 89/C 277/01 del Consiglio e dei ministri degli Affari sociali del 1989, la quale considera la lotta contro l'esclusione una «parte importante della dimensione sociale del mercato interno», insistendo «sulla necessità di abbinare le politiche di sviluppo economico con politiche di integrazione» (Consiglio e ministri degli Affari sociali 1989). Ulteriori e im-

portanti passi sono compiuti nel corso degli anni novanta. Nel 1992 la Raccomandazione 92/441/Cee del Consiglio europeo in merito ai «criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale» caldeggia l'adozione di schemi di reddito minimo o «equivalenti funzionali» nell'auspicio di una graduale armonizzazione dei minimi sociali in tutti gli Stati membri, da favorire mediante un «sistematico scambio di informazioni ed esperienze e una continua valutazione degli schemi nazionali adottati» (Consiglio europeo 1992b). La Raccomandazione, che si inserisce nel nascente contesto della strategia europea di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, riflette una *ratio* implicita nella volontà di porre le basi per un certo grado di convergenza degli schemi di protezione sociale dei paesi membri. Nello stesso anno, infatti, il Trattato di Maastricht aveva aperto la via a una definitiva integrazione in una Unione economica e monetaria, e quindi anche a una più agevole circolazione di capitale umano. Una troppo accentuata disparità nei sistemi di assistenza sociale fra gli Stati membri sembrava cozzare con questi intenti primari, facendo suonare il campanello d'allarme sul rischio di un possibile dilagare di fenomeni di *dumping* sociale.

La Raccomandazione 92/441/Cee appare determinata nel cercare di definire un'agenda sociale europea comune. Un tentativo di armonizzazione risoluto, a partire da strumenti di *policy* comuni. Nonostante ciò, una Raccomandazione immediatamente successiva (92/442/Cee) segna un cambiamento di rotta (Consiglio europeo 1992a). Si preferisce infatti stimolare la convergenza fissando obiettivi comuni, ma lasciando i paesi membri liberi di scegliere gli strumenti di *policy* specifici con cui puntare a tali obiettivi. Vandembroucke e al. (2013) definiscono questo cruciale cambio d'approccio nella strategia di armonizzazione delle politiche sociali come un passaggio dal coordinamento dei *policy input* (scelta degli strumenti *a priori*) a quello degli *output* (sviluppo e monitoraggio di obiettivi comuni).

Questa stessa visione *output-based* si consolida con il lancio di un Metodo aperto di coordinamento (Mac) – già adottato precedentemente in tema di politiche dell'impiego – nel campo dell'inclusione sociale, il cui fine è quello di raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona nel 2000 (Consiglio europeo 2000). L'approccio basato sulla *soft law*, coadiuvato da *benchmarking* e pressioni orizzontali fra Stati per la diffusione di buone pratiche, viene di fatto preferito a quello più rigido dato dalle raccomandazioni *una tantum* (Ferrera, Matsaganis, Sacchi 2002).

Alla fine degli anni novanta, con l'approvazione del Trattato di Amsterdam, il Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992 è integrato nel testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TfUe (Ue 2007). Il Protocollo, fondato sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, propone come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, il conseguimento di un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni. Di fatto esso amplia l'intervento delle istituzioni comunitarie nella sfera delle politiche sociali, offrendo nuovi fondamenti giuridici per il futuro. A tal proposito il TfUe, che come detto assorbe le disposizioni del Protocollo, riserva l'intero Titolo X (artt. 151-161) alle politiche sociali. Come recita l'articolo 151 del Trattato: «L'Unione e gli Stati membri [...] hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, [...] una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione» (Ue 2007; corsivo degli autori). Per quanto riguarda la lotta contro l'esclusione sociale, essa trova esplicita menzione nell'art. 153.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 la necessità di implementare misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale viene ribadita nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue del 2000. Come si legge nella Carta, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (Ue 2000). La Carta acquista valore giuridico con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Il trattato, firmato nel 2007, ascrive la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale tra gli obiettivi prioritari nell'ambito della politica sociale.

A seguito dell'esplosione della crisi finanziaria del 2007-2008 le politiche di contrasto alla povertà tornano al centro del dibattito europeo con rinnovata urgenza. La Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 sull'«inclusione attiva degli individui esclusi dal mercato del lavoro» rilancia le idee fondamentali già incluse nella Raccomandazione 441 del 1992

(Commissione europea 2008)³. Il Parlamento europeo prosegue sugli stessi passi con la Risoluzione del 20 ottobre 2010, che sottolinea come «gli schemi di reddito minimo dovrebbero formare parte di un approccio strategico per l'integrazione sociale» e aggiunge criteri oggettivi per il riconoscimento dell'adeguatezza degli schemi di reddito minimo, che «dovrebbero essere pari almeno al 60 per cento del reddito mediano nel paese membro in questione» (Parlamento europeo 2010).

Nel 2013 il Regolamento n. 1304 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo (Fse) aggiunge un importante tassello, stabilendo che il Fse dovrebbe lottare «contro l'esclusione sociale, la povertà e la discriminazione», sostenendo «gli Stati membri nella realizzazione delle priorità e dei principali obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (la strategia "Europa 2020")» (Parlamento e Consiglio europeo 2013). A distanza di un anno, nel 2014, il Regolamento n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio istituisce il Fondo per gli aiuti europei agli indigenti, con l'obiettivo di promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione sociale, alleviare le forme più gravi di povertà, e dunque di concorrere a ridurre di almeno venti milioni il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale nell'Ue (obiettivo della strategia «Europa 2020») (Parlamento e Consiglio europeo 2014). Due anni dopo, una risoluzione del Parlamento europeo invita «la Commissione e gli Stati membri ad adoperarsi con forza nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e ad adottare una strategia integrata volta a combattere le diverse forme di tale fenomeno per mezzo di un approccio olistico» e sollecita la Commissione «ad effettuare una valutazione d'impatto dei regimi di reddito minimo nell'Unione e a prendere in esame ulteriori provvedimenti tenendo conto delle condizioni economiche e sociali di ciascuno Stato membro» (Parlamento europeo 2016).

A completare tale quadro l'attuale presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel suo primo discorso al Parlamento europeo nel 2014, parla di un'Europa a «tripla A» sulle questioni sociali, dichiarando la propria intenzione di riportare queste ultime al centro dell'agenda. L'iniziativa più significativa della Commissione Juncker in materia di dimensio-

³ In particolare la Raccomandazione del 3 ottobre 2008 riconosce la necessità di implementare una strategia integrata che combini un adeguato sostegno al reddito, e mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità.

ne sociale, il Pilastro europeo dei diritti sociali, include un esplicito, seppur generico, riferimento alle politiche di reddito minimo. Il quattordicesimo dei venti principi chiave recita che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (Commissione europea 2017).

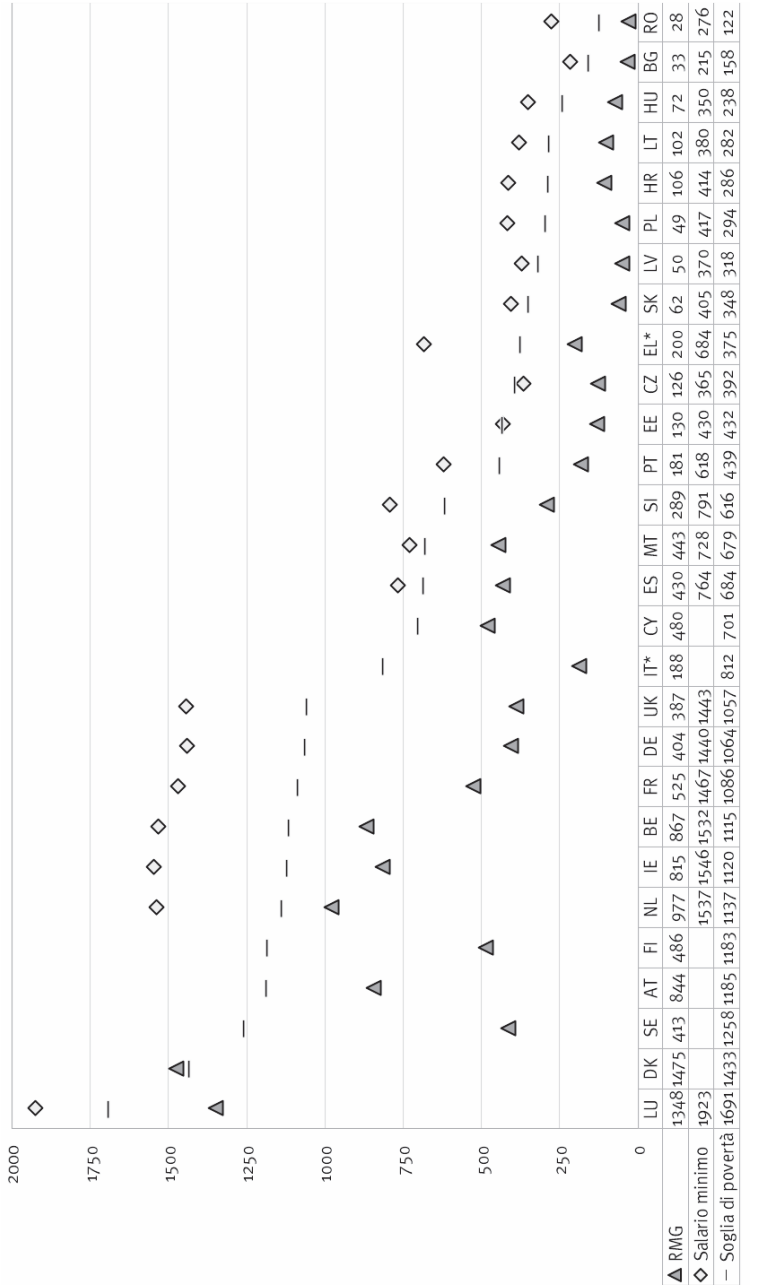
5. Un'istantanea degli schemi di reddito minimo nei paesi membri

Secondo le linee guida europee ogni paese membro dovrebbe dotarsi di schemi di reddito minimo inclusivi e adeguati a garantire ai cittadini un livello di vita dignitoso. Come visto nel paragrafo precedente, il livello di adeguatezza da rispettare è stato individuato dallo stesso Parlamento europeo nella soglia di povertà adottata da Eurostat: il 60 per cento del reddito mediano equivalente nazionale.

La figura 2 mostra i livelli degli importi di Rmg di riferimento per una persona singola negli Stati dell'Ue-28 a confronto con la soglia di povertà nazionale e, ove presente, con il salario minimo legale per chi lavora. Basta un rapido colpo d'occhio per capire che il livello reale di generosità degli schemi di reddito minimo esistenti in Europa è ben al di sotto di quanto auspicato sulla carta dalle linee guida comunitarie. Con l'unica eccezione della Danimarca, in tutti i paesi membri le soglie indicative di Rmg sono inferiori alla soglia di povertà relativa. Come sottolineato da un monitoraggio della Commissione europea, più che ridurre consistentemente i livelli di povertà, il Rmg gioca in ogni caso un ruolo chiave nel ridurre l'intensità della povertà, ovvero nell'alleviare le condizioni di insicurezza per chi versa in stato di bisogno (Frazer, Marlier 2009).

L'Italia, per cui si è utilizzato l'importo base del reddito di inclusione (Rei), spicca come esempio particolarmente negativo. L'ampio divario fra il livello di Rmg e la soglia di povertà conferma quanto la misura di recente introduzione sia sì un passo in avanti rispetto a quella che era un'evidente lacuna del nostro sistema di welfare, ma costituisca in realtà un piccolo avanzamento rispetto agli obiettivi di contrasto alla povertà fissati dall'Ue, e rispetto ai livelli di protezione comunque più alti garantiti nella maggioranza degli altri Stati europei.

Fig. 2 – Importo base del reddito minimo garantito (per una persona singola), soglia di povertà e salario minimo legale lordo full-time (dove presente) a confronto nei vari paesi dell'Ue-28; valori mensili in euro



Nota: Rmg: importo di riferimento per persona singola calcolato in base alle informazioni fornite dal Missoc (Mutual Information System on Social Protection). Dati aggiornati al 1° luglio 2016, eccezion fatta per i due paesi contrassegnati con *; l'Italia, per cui si fa riferimento all'importo base del Ret entrato in vigore il 1° gennaio 2018, e per la Grecia, per cui si riporta il valore base del Rmg attivo dal 2017. PL: media fra l'importo massimo e minimo possibile. DK: ammontare per le persone over 30 e senza figli; sotto i trent'anni l'importo base scende a 966 euro. AT: livello di Rmg più alto fra quelli offerti dai diversi schemi regionali. ES: importo di riferimento dell'unico schema a livello nazionale, la *Renta activa de inserción*; gli importi specifici dei Rmg variano ampiamente da regione a regione. UK: importo settimanale convertito nel corrispondente valore mensile.

Fonte: Missoc per gli importi di Rmg, Eurostat per le soglie di povertà e i salari minimi (anno 2016).

I livelli di salario minimo – dove stabilito da leggi nazionali vincolanti e non riservato alla contrattazione collettiva come in Italia – sono inclusi nella figura 2 per sottolineare un altro aspetto rilevante. Se il livello del Rmg superasse quello del salario minimo, si innescherebbe automaticamente la cosiddetta «trappola del welfare» per i beneficiari della misura, che preferirebbero godere passivamente dell'assistenza sociale piuttosto che accettare un'offerta di lavoro pagata meno di quanto già percepiscono con il sussidio. È evidente invece come i salari minimi rimangano ampiamente al di sopra degli importi base di Rmg. Ciò allontana il rischio di «azzardo morale»: il disincentivo al lavoro non è un pericolo evidente, perlomeno in riferimento a lavori non esenti dalle norme sul salario minimo. D'altra parte sono tante le eccezioni applicate ai lavori atipici, non coperti dalle tutele sul salario minimo. In questi casi beneficiare del Rmg potrebbe cozzare con l'accettazione di lavori meno tutelati. Nella realtà dei fatti, frequenti deroghe per le tutele dei lavori atipici (come i minijobs in Germania), coniugate con sempre più stringenti condizionalità ad accettare offerte di lavoro, ribaltano il pericolo di cui sopra, e rischiano di spingere i beneficiari del Rmg verso lavori di bassa qualità e a bassa retribuzione, secondo una logica di *workfare* piuttosto che di garanzia del reddito minimo.

Questa istantanea degli schemi di reddito minimo dei paesi europei dà in realtà solo un'idea molto generale di quello che è lo stato dell'arte delle politiche di contrasto alla povertà nell'Unione europea. Il Rmg include aspetti che non sono catturati in figura 2. Alcuni sono collegati alle condizioni di accesso alla misura (una prova dei mezzi più o meno stringente, che può limitare il bacino potenziale di beneficiari) e all'effettivo *take-up* (per vari motivi, che vanno dall'aspetto spesso stigmatizzante del sussidio alla semplice e prevedibile carenza di informazioni da parte di chi versa in condizioni di povertà e di esclusione sociale, non tutti i potenziali beneficiari fanno domanda per il Rmg). Altri ulteriori aspetti riguardano le condizioni di attivazione al lavoro per chi beneficia del reddito minimo, che, a seconda del loro disegno e dell'efficacia dei servizi per l'impiego, possono tradursi in reali possibilità di inclusione lavorativa e sociale (corsi di formazione e di reinserimento in mansioni adeguate al profilo e alle *skills* del beneficiario) o, al contrario, in obblighi ad accettare qualsiasi tipo di impiego, pena la perdita del sussidio, laddove la priorità va all'inclusione lavorativa (a ogni costo) e non a quella sociale.

6. Conclusione: la promessa incompiuta della garanzia del reddito minimo?

Il quadro europeo tracciato in questo articolo porta ad alcune considerazioni generali. Dal dopoguerra ad oggi il Rmg è entrato a far parte dei sistemi di welfare europei come rete di salvataggio di ultima istanza, essenziale per ammortizzare «la caduta» di chiunque si trovi senza lavoro e in condizioni di bisogno. Questo ruolo cruciale è stato riconosciuto, a partire dagli anni novanta, dall'Unione europea, che ha contribuito a evidenziare l'importanza del Rmg nell'inclusione attiva, sociale e lavorativa dei cittadini che si trovano in condizioni di povertà ed esclusione sociale. Il tentativo di coordinamento «al rialzo» delle politiche di reddito minimo da parte delle istituzioni europee non ha tuttavia portato ai frutti sperati. Nella quasi totalità degli Stati membri il Rmg non riesce a contrastare la povertà in modo efficace come auspicato dal Parlamento europeo e, a più riprese, dalla Commissione. In particolare, dopo la crisi si è fatto evidente il divario fra le promesse europee in materia di contrasto alla povertà e l'inadeguatezza degli schemi di Rmg in molti paesi membri nell'arginare l'esclusione sociale (Espn - European Social Policy Network 2016).

Per far sì che quella di un'Europa sociale a «tripla A» non si risolva in una nuova promessa incompiuta è necessario che la politica nell'Unione europea e nei paesi membri prenda in seria considerazione il miglioramento del Rmg come mezzo chiave di inclusione attiva, perno centrale per una vera «strategia di investimento sociale» (Commissione europea 2013). Ciò diventa in particolar modo importante dopo che la crisi economica ha portato all'esplosione della povertà nelle periferie dell'Ue, aprendo la via a una più profonda crisi politica che sembra mettere in dubbio la tenuta dello stesso progetto di integrazione europea. Come nel caso dell'Italia, dove l'introduzione del Rei, pur non riuscendo a dare una risposta adeguata a una crisi sociale e politica senza precedenti, ha aperto un percorso positivo. Un percorso lungo il quale occorrerebbe proseguire espandendo la copertura dello schema, come d'altra parte auspicato dal *network* trasversale che, promuovendo l'adozione di un «reddito di inclusione sociale» dal 2013, ha seguito da vicino i passi del Rei: l'Alleanza contro la povertà (Gori e al. 2016). Il radicale cambiamento politico seguito alle elezioni di marzo 2018 non sembra tuttavia compatibile con la continuità nel percorso del Rei. Piuttosto, l'intenzione (di parte) del governo attuale sembra quella di voler «sovrascrivi-

vere» lo schema già attivo per introdurne uno nuovo, sì, più esteso e generoso, ma, soprattutto, con un altro nome, un altro colore politico e che a oggi resta sulla carta.

Riferimenti bibliografici

- Bosi P., Onofri P. (2001), *Consenso sociale e compatibilità macroeconomiche nelle politiche per le famiglie*, in *Lavoro e diritto*, vol. 15, n. 1, pp. 21-36.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli.
- Clasen J., Clegg D. (2011), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Clasen J., Clegg D., Kvist J. (2012), *European Labour Market Policies in (the) Crisis*, Etui Working Paper, n. 12.
- Commissione europea (2008), *Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/Ce)*.
- Commissione europea (2013), *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, Com(2013) 83 final, Bruxelles, 20 febbraio.
- Commissione europea (2017), *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, Com(2017) 250 final, Bruxelles, 26 aprile.
- Consiglio e ministri degli Affari sociali (1989), *Risoluzione del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale (89/C, 277/01)*.
- Consiglio europeo (1992a), *Raccomandazione del 27 luglio 1992 (92/442/Cee)*.
- Consiglio europeo (1992b), *Raccomandazione del 24 giugno 1992 (92/441/Cee)*.
- Consiglio europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo*, Lisbona, 23-24 marzo 2000.
- Del Bò C. (2004), *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, Ibis.
- Espn - European Social Policy Network (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*, Bruxelles, Commissione europea - Dg Empl.
- Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S. (2002), *Open Coordination Against Poverty: the New Eu «Social Inclusion Process»*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n. 3, pp. 227-239.
- Frazer H., Marlier E. (2009), *Minimum Income Schemes Across Eu Member States. Synthesis Report*, Eu Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Sacchi S., Spano S., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino.

- Jessoula M., Matsaganis M., Natili M. (2016), *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, Working Paper Lpf, n. 5, Torino, Centro Einaudi.
- 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*, vol. 43, n. 2, pp. 247-267.
- Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2016), *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in *Iza Journal of European Labor Studies*, vol. 5, n. 4.
- Natili M. (2017), *Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?*, in *la Rivista delle politiche sociali*, n. 3, pp. 119-133.
- Parlamento europeo (2010), *Risoluzione del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(Ini)).
- Parlamento europeo (2016), *Risoluzione del 14 aprile 2016 sul raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà, tenuto conto delle spese in aumento sostenute dalle famiglie* (2015/2223(Ini)).
- Parlamento e Consiglio europeo (2013), *Regolamento (Ue) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo*.
- Parlamento e Consiglio europeo (2014), *Regolamento (Ue) n. 223/2014 dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*.
- Sacchi S., Pancaldi F., Arisi C. (2011), *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, in *Social Policy & Administration*, vol. 45, n. 4, pp. 465-487.
- Ue (2000), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, versione consolidata (2012/C 326/02).
- Ue (2007), *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, versione consolidata (2012/C 326/01).
- Vandenbroucke F., Cantillon B., Van Mechelen N., Goedemé T., Van Lancker A. (2013), *The Eu and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, in Marx I., Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, London, Palgrave Macmillan, pp. 271-317.
- Vesan P., Pavolini E. (2018), *The Italian Labour Market Policy Reforms and the Economic Crisis: Towards the End of the Italian Exceptionalism?*, in Theodoropoulou S. (a cura di), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity*, Bristol, Policy Press, pp. 69-90.
- Vesan P., Ronchi S. (2017), *The New Politics of Italian Social Policy: Explaining Welfare Recalibration in Times of Austerity*, paper presentato all'Annual Espanet Conference, Lisbona, 14-16 settembre 2017.

ABSTRACT

Il presente articolo si propone l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dello stato delle politiche di reddito minimo nell'Unione europea. A tal fine vengono analizzati due aspetti principali. Innanzitutto si presentano l'evoluzione storica e i tratti fondamentali degli schemi di reddito minimo nei paesi membri. Inoltre si esamina il ruolo delle politiche di contrasto alla povertà nel dibattito europeo, ritracciando il percorso delle politiche di reddito minimo nelle fonti del diritto europeo (di hard e soft law). Alla luce dei principi idealmente indicati dall'Unione europea dagli anni novanta ad oggi, l'articolo delinea dunque un breve quadro comparativo dello stato dell'arte degli schemi effettivamente vigenti nei paesi membri.

GUARANTEED MINIMUM INCOME: THE EUROPEAN DEBATE
BETWEEN NATIONAL SCHEMES AND EU GUIDELINES

This article aims at providing an overview of minimum income policies in the European Union. To this end, two main aspects are analyzed. Firstly, the article examines the historical development and the key features of minimum income schemes in the member states. Secondly, it presents the role of policies to fight poverty in the European debate, retracing the development of minimum income policies in the sources of European Union (hard and soft) law. Therefore, in light of the principles indicated by the European Union from the nineties to the present, the article provides a comparative state-of-the-art overview of the schemes in place in the member states.