

SCHEMI DI REDDITO MINIMO: IL QUADRO EUROPEO

Stefano Ronchi
Istituto Universitario Europeo (Fiesole)

Andrea Terlizzi
Università degli Studi di Firenze

BOZZA*

Figure alla fine del documento

Caratteri spazi inclusi (escludendo figure e bibliografia): 25.875

La crisi economica e le sue ripercussioni sociali hanno portato il tema delle politiche di contrasto alla povertà al centro del dibattito politico italiano. Un dibattito tanto acceso quanto confuso. A partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013, e in modo sempre più polarizzato fino al ribaltamento elettorale del 2018, il reddito minimo garantito (RMG) è stato sulla bocca di molti politici, seppur sotto falso nome. Da una parte, il Movimento Cinque Stelle (M5S) ha invocato l'adozione del «Reddito di cittadinanza» (trattasi in realtà, di una proposta di RMG con un importo relativamente generoso). Dall'altra, alcune dichiarazioni dell'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi hanno contribuito a confondere ulteriormente le idee degli elettori.¹

* Questa versione è una bozza non definitiva. Si faccia riferimento alla versione pubblicata: Ronchi S. e A. Terlizzi (2019), 'Schemi di reddito minimo: il quadro europeo', in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna: Il Mulino.

1 Il M5S 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 per porsi in netto contrasto col M5S, affermando che «il reddito di *cittadinanza* non crea posti di lavoro», vera priorità dell'allora Governo (si veda per esempio Il Fatto quotidiano [2015]). Tale presa di posizione ha avuto l'effetto boomerang di far passare in secondo piano il Reddito di inclusione (Rei), attivo da gennaio 2018 (del travagliato percorso verso l'introduzione del Rei e delle sue caratteristiche trattano i **capitoli di Toso** e di **Giovannetti, Carli, Corsini, Filistrucchi e Monticelli**). Per la definizione di reddito minimo garantito si rimanda al **capitolo di Granaglia** in questo volume, e per la distinzione fra reddito minimo e di cittadinanza a Ronchi (2013).

A seguito dei chiarimenti concettuali del **capitolo precedente**, questo capitolo contribuisce ad informare il dibattito dando un quadro generale delle politiche di reddito minimo nell'Unione Europea (UE). Il prossimo paragrafo ritraccia il discorso sulle politiche di contrasto alla povertà nel dibattito e nelle fonti del diritto europeo. A seguire, si delinea il funzionamento del RMG nei meccanismi di protezione del reddito dei *welfare state* europei, e se ne ripercorrono brevemente le fasi di introduzione ed evoluzione. Il paragrafo **3** dà una visione d'insieme dello stato dell'arte degli schemi esistenti ad oggi nell'UE in termini di generosità del trasferimento. L'ultimo paragrafo conclude con uno spunto di riflessione per i capitoli successivi, che approfondiranno nel dettaglio i casi di Spagna, Gran Bretagna, Francia, Germania, dei Paesi scandinavi e dell'Italia.

1. Il reddito minimo nelle fonti 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'UE, restano competenza dei Paesi membri. Tuttavia, cenni al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sono stati inclusi nei Trattati negli ultimi decenni.

Nel corso degli anni ottanta, il concetto di esclusione sociale inizia ad emergere nel dibattito sulla dimensione sociale dell'UE. Il contrasto alla povertà ed 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 dei ministri degli affari sociali 1989). Ulteriori ed importanti passi sono compiuti nel corso degli anni novanta. Nel 1992 la Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio europeo 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 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, Maastricht aveva aperto la via ad una definitiva integrazione in una Unione Economica e Monetaria, e quindi anche ad una più agevole circolazione di capitale umano. Una troppo accentuata disparità nei sistemi di assistenza sociale fra i Paesi 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 tentativo 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/EEC) 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 colleghi (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 Paesi per la diffusione di buone pratiche, viene di fatto preferito a quello più rigido dato da raccomandazioni *una tantum* (Ferrera, Matsaganise 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, di fatto amplia l'intervento delle istituzioni comunitarie nella sfera delle politiche sociali, offrendo ad essa nuovi fondamenti giuridici per il futuro. A tal proposito, il TFUE, che come detto assorbe le disposizioni del Protocollo, riserva l'intero Titolo X alle politiche sociali. Come recita l'articolo 151, «l'Unione e gli Stati Membri [...] hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, [...] 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, enfasi degli autori). La lotta contro l'esclusione sociale 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 ed 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» (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).² Il Parlamento europeo prosegue sugli stessi passi con la Risoluzione del 20 ottobre 2010, che sottolinea come «gli schemi di reddito minimo dovrebbero formar 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% 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 (Parlamento e Consiglio europeo 2014).

Nello stesso anno, l'attuale presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel suo primo discorso al Parlamento europeo parla di una Europa a «tripla A» sulle questioni sociali, dichiarando la propria intenzione di riportare quest'ultime al centro dell'agenda. L'iniziativa più significativa della Commissione Juncker in materia di dimensione 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. [...] Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (UE 2017).

2. Il reddito minimo nei welfare state europei: funzione ed evoluzione storica

L'emergere di obiettivi comuni nel dibattito europeo in tema di contrasto alla povertà e

² In particolare, la Raccomandazione riconosce la necessità di implementare una strategia integrata che combini un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità.

all'esclusione sociale non significa che gli strumenti di protezione del reddito minimo siano gli stessi nei vari Paesi membri. I diversi sistemi nazionali di *welfare* si sono dotati di schemi di reddito minimo per far fronte a pressioni sociali simili, ma lo hanno fatto in periodi differenti e seguendo logiche non sempre sovrapponibili.

Nella quasi totalità dei Paesi europei, il RMG entra in gioco come «*last safety net*». Proprio come la rete di salvataggio degli acrobati, il reddito minimo ha l'obiettivo di frenare la caduta di chi, in periodi di crisi economica o personale, precipita in condizioni di povertà.

All'interno dell'architettura del *welfare state*, gli schemi di RMG entrano in gioco come ultimo ingranaggio di un complesso meccanismo di protezione del reddito dei disoccupati. Il funzionamento ideale di tale meccanismo è illustrato in **figura 1**. Il RMG 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, se previsto, assistenziale senza aver trovato lavoro.³

[FIGURA 1]

Seppur il minimo comune denominatore del RMG rimane la sua residualità rispetto agli altri trasferimenti sociali, la sua natura varia ampiamente fra i Paesi membri. Buona parte di questa variazione dipende dal periodo in cui diversi Paesi europei si sono dotati di uno schema di reddito minimo. Il RMG come lo intendiamo oggi fa parte della storia recente dello stato sociale. Fece la sua comparsa in Europa a partire dal secondo dopoguerra, diffondendosi gradualmente in tutti i Paesi UE (se si tiene conto della recentissima introduzione di schemi residuali prima in Grecia e poi in Italia) nel corso dei decenni successivi. Da una parte, l'introduzione del RMG rispose a problemi e 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.

³ Non tutti i Paesi europei sono dotati di ciò che in **figura 1** chiamiamo «sussidio di disoccupazione assistenziale», ovvero 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 del 2018). In generale, Clasen e Clegg (2011) notano un trend europeo di appiattimento dell'assistenza ai disoccupati verso l'RMG. Esempio calzante è il caso della Germania, analizzato **nel capitolo di Ciarini**.

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 alla fase espansiva 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 del 1800. Fanno eccezione gli schemi più generosi introdotti negli anni cinquanta e sessanta in Olanda, Finlandia e Svezia.

Una seconda fase giunge con le crisi petrolifere e la stagflazione degli anni settanta. L'aumento della disoccupazione strutturale scopre le lacune dei sistemi di protezione sociale sviluppati nel periodo del boom industriale, sempre più singhiozzante. Ciò porta alcuni Paesi, come il Belgio e la Danimarca, all'adozione di schemi di reddito minimo come politica sociale a sé stante. L'aumento della disoccupazione e delle pressioni sulla finanza pubblica portano a una terza fase nello sviluppo della protezione del reddito minimo nei Paesi europei. Una fase che si apre con la 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 suo 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 (**paragrafo 1**).

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'UE 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 ad un esteso uso degli ammortizzatori sociali tradizionali, come la Cassa integrazione «in deroga» in Italia (Sacchi, Pancaldi, e Arisi 2011; Clasen, Clegg, e Kvist 2012; Vesan e 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, dove 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 sono Portogallo e Regno Unito, dove gli schemi di reddito minimo sono da subito stati oggetto di tagli) (Marchal, Marx Van Mechelen 2014; Jessoula, Matsaganise 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 dei Paesi membri (Marchal, Marx e Van Mechelen 2016).

La seconda novità di questa quarta fase evolutiva della protezione del reddito minimo in Europa riguarda i due Paesi ritardatari che ancora non si erano muniti di RMG: Grecia e Italia. Rispettivamente nel 2017 e nel 2018, i due Paesi hanno introdotto forme di reddito minimo su scala nazionale e di natura non sperimentale, seppur ad oggi siano schemi estremamente residuali (si tratta di reti di salvataggio limitate a casi di povertà estrema) e scarsamente finanziati (Natili 2017; **il caso italiano verrà approfondito nei capitoli # e #**).

TAB. 1. *Fasi storiche di introduzione e 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	Rapporto «Beveridge»: espansione di copertura universale e assistenziale nei welfare assicurativi	UK, 1948: <i>National Assistance reform</i> Svezia, 1957: <i>Socialhjälp</i> Olanda, 1963: <i>Algemene Bijstand</i> [...]
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: <i>Minimex / Bestaansminimum</i> Danimarca, 1974: <i>Social Bistand</i> [...]
1985 - 2009	Fine guerra fredda; accelerazione dell'integrazione europea con Maastricht; l'UE si espande a Est Esordio del discorso su 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 <i>welfare</i> degli « <i>accession countries</i> » dell'Est Strategia di Lisbona (2000-2010)	Lussemburgo, 1986: <i>Revenu minimum garanti</i> Francia, 1988: <i>Revenu Minimum d'Insertion</i> ; Paesi dell'Est Europa; Portogallo, 1997: <i>Rendimento mínimo garantido</i> ; 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 (e.g. 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: <i>Reddito di solidarietà sociale</i> Italia, 2018: <i>Reddito di inclusione</i>

Fonte: Elaborazione degli autori, a partire da Busilacchi (2013).

3. 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 ed adeguati a garantire ai cittadini un livello di vita dignitoso. Come visto nel **paragrafo 1**, il livello di adeguatezza da rispettare è stato individuato dallo stesso Parlamento europeo nella soglia di povertà adottata da Eurostat: il 60% del reddito mediano equivalente nazionale.

La **figura 2** mostra i livelli degli importi di RMG di riferimento per una persona singola nei Paesi 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 alla **figura 2** 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. Con l'unica eccezione della Danimarca, le soglie indicative di RMG sono inferiori alla soglia di povertà relativa. Come sottolineato dal 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 e Marlier 2009).

L'Italia, per cui si è utilizzato l'importo base del 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 passo rispetto agli obiettivi di contrasto alla povertà fissati dall'UE, e rispetto ai livelli di protezione più alti garantiti nella maggioranza degli altri Paesi europei.

[FIGURA 2]

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 in 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, come si vedrà nei capitoli sui casi di studio, sono tante le eccezioni applicate a 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 «*mini job*» in Germania), coniugate con sempre più stringenti condizionalità ad accettare offerte di lavoro, ribaltano il pericolo di cui sopra, rischiando di spingere i beneficiari del RMG verso lavori di bassa qualità e bassa retribuzione in una logica di «*workfare*», piuttosto che di garanzia di un reddito minimo (il caso della Gran Bretagna, trattato nel **capitolo di Busilacchi**, è il più indicativo in questo senso).

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 in UE. 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* (non tutti i potenziali beneficiari fanno domanda per il RMG, 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 ed esclusione sociale). 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 reinserimento in un lavoro adeguato al profilo e alle *skills* del beneficiario) o, al contrario, in obblighi ad accettare qualsiasi tipo di lavoro, pena la perdita del sussidio, laddove la priorità va all'inclusione lavorativa (ad ogni costo) e non a quella sociale. Di questi aspetti fondamentali tratteranno i capitoli sui casi di studio nazionali.

4. Conclusione. Reddito minimo nell'UE: una promessa incompiuta?

Il quadro europeo tracciato in questo capitolo porta a una considerazione generale. 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'UE, che ha contribuito ad 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 dei Paesi membri, il RMG non riesce a

contrastare la povertà in modo tanto efficace quanto 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 lo stato di inadeguatezza in cui versano gli schemi di RMG in molti Paesi membri (ESPN 2016).

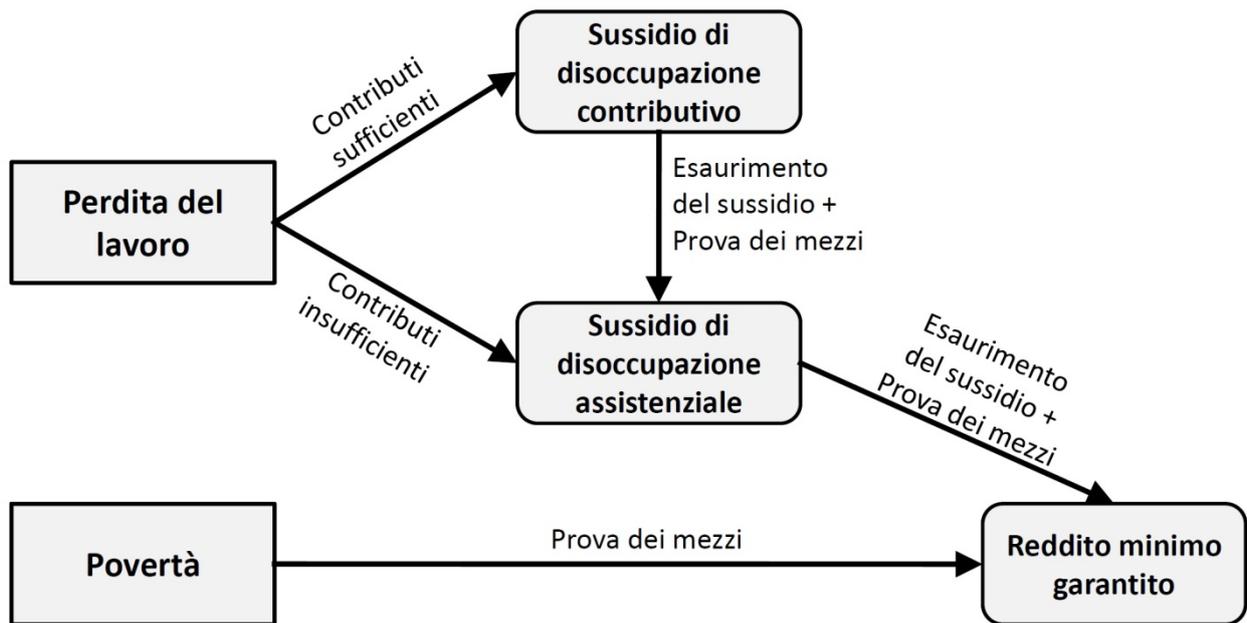
Per far sì che quella di un Europa a «tripla A» non si risolva in una nuova promessa incompiuta, è necessario che la politica in Europa e nei Paesi membri prenda in seria considerazione il miglioramento del RMG come mezzo chiave di inclusione attiva. Specialmente dopo che la crisi economica ha portato all'esplosione della povertà nelle periferie dell'UE, aprendo la via a una più profonda crisi politica che sembra mettere in dubbio lo stesso progetto di integrazione europea. E soprattutto in Italia, dove la recente introduzione del Rei ha costituito un primo timido passo verso politiche di contrasto alla povertà più inclusive, senza però dare una risposta adeguata a una crisi sociale e politica senza precedenti.

Riferimenti bibliografici

- Busilacchi, G. 2013 *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, FrancoAngeli.
- Clasen, J. e 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. e Kvist, J. 2012 *European Labour Market Policies in (the) Crisis*, ETUI Working Paper 2012/12.
- Commissione europea 2008 *Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008*, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE).
- Consiglio e dei ministri degli affari sociali 1989 *Risoluzione del 29 settembre 1989*, relativa alla 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.
- 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. e Sacchi, S. 2002 *Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process'*, «Journal of European Social Policy», 12, 3, pp. 227–239.
- Frazer, H. e Marlier, E. 2009 *Minimum income schemes across EU member states. Synthesis Report*, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Il Fatto quotidiano 2015 *Renzi: 'No al reddito di cittadinanza, per combattere la povertà serve il lavoro'*, 30 settembre 2015.
- Jessoula, M., Matsaganis, M. e Natili, M. 2016 *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, working paper LPF n. 5/2016, Torino, Centro Einaudi.
- Marchal, S., Marx, I. e Van Mechelen, N. 2014 *The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis*, «Journal of Social Policy», 43, 2, pp. 247-267.
- Marchal, S., Marx, I. e Van Mechelen, N. 2016 *Minimum income protection in the austerity tide*, «IZA Journal of European Labor Studies», 5, 1.
- Natili, M. 2017 *Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?*, «La Rivista Delle Politiche Sociali», 3, pp. 119–133.
- 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.
- 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)).
- Ronchi, S. 2013 *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, «Percorsi di secondo welfare», accessibile a <http://secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-minimo-garantito-chiarimenti-e-riflessioni.html>

- Sacchi, S., Pancaldi, F. e Arisi, C. 2011 *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, «Social Policy e Administration», 45, 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. e Van Lancker, A. 2013 «The EU and minimum income protection: clarifying the policy conundrum», in I. Marx e K. Nelson (a cura di), *Minimum income protection in flux*, London, Palgrave MacMillian, pp. 271–317.
- Vesan, P. e Pavolini, E. 2018 «The Italian labour market policy reforms and the economic crisis: toward the end of the Italian exceptionalism?», in S. Theodoropoulou (a cura di), *Labour market policies in the era of pervasive austerity*, Bristol, Policy Press.

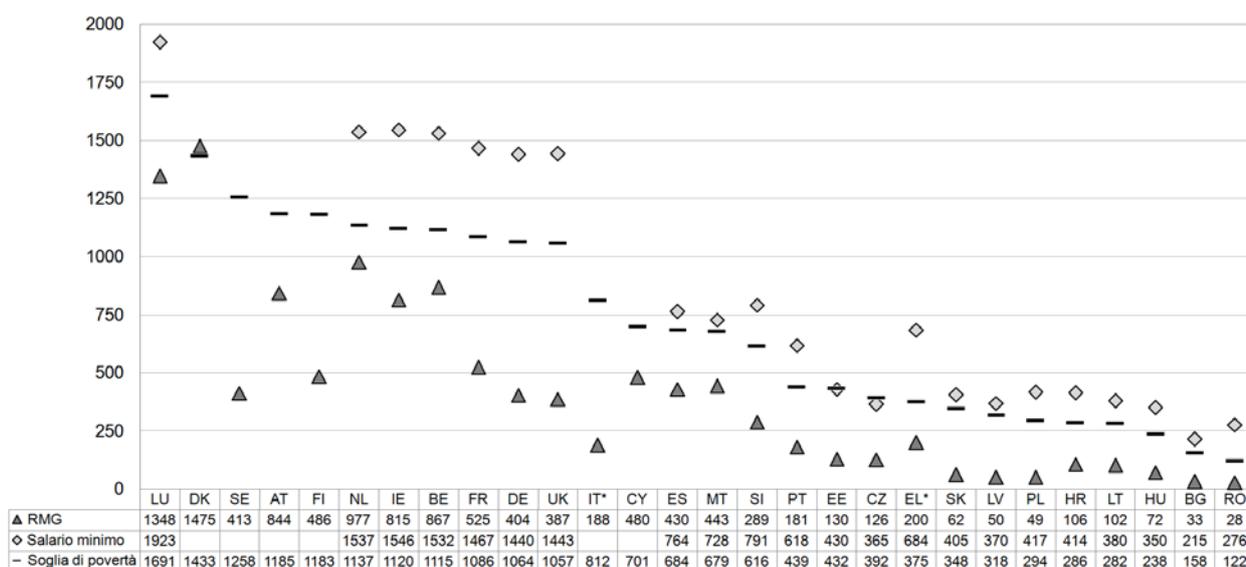
FIG. 2.1. *Ciclo completo di protezione del reddito dei disoccupati nei welfare state europei*



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 persone che non hanno mai avuto un lavoro, 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 dalla *European Social Policy Network* per la Commissione europea (ESPN 2016).

Fonte: Elaborazione degli autori.

FIG. 2.2. 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 €.



Nota: Reddito minimo garantito (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, tranne per l'Italia, per cui si fa riferimento all'importo base del Reddito di inclusione 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 30 anni l'importo base scende a 966 € 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 (si veda il capitolo #). 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).