Verso un reddito minimo dignitoso: qual è il ruolo dell'Europa?*

Bea Cantillon e Sarah Marchal

In questo articolo ci si interroga su come dare maggiore incisività alla governance *dell'Agenda sociale europea e maggiore «socializzazione» all'attuale strategia verso gli obiettivi di Europa 2020. Le autrici sostengono che le carenze del Metodo aperto di coordinamento europeo sono legate alla vaghezza del legame tra obiettivi e politiche degli Stati membri. In questo quadro il coordinamento sociale europeo si riduce a programmi di lavoro tecnici senza un fattivo collegamento con gli* input *delle politiche. Come primo passo in questa direzione la proposta delle autrici è quella di integrare i cosiddetti «indicatori ausiliari di risultato (*output*)» con i relativi «indicatori di* input*». L'inserimento di* input *di questo tipo consentirebbe alla* governance *europea di emanare raccomandazioni più equilibrate e coerenti, sostenendo gli sforzi dei paesi membri nell'elevare gli standard delle politiche di contrasto della povertà.*

1. Introduzione

L'introduzione di un insieme di indicatori sociali per sostenere la Strategia di Lisbona, la successiva Agenda sociale per Europa 2020, e la *governance* sociale che vi sta alla base, nota come Metodo aperto di coordinamento (Mac), possono essere considerate un fondamentale passo avanti nell'evoluzione della Politica sociale europea (Atkinson, Cantillon, Marlier e Nolan, 2002). La speranza all'epoca era che gli indicatori avrebbero consentito ai *policy maker* di definire e monitorare gli elementi sostanziali del modello sociale europeo (Vandenbroucke, 2002). In seguito, il Trattato di Lisbona ha attribuito maggiore enfasi ai diritti sociali e di solidarietà. Di conseguenza, gli indicatori e i dati a essi associati, resi disponibili tramite il Sistema statistico europeo, sono divenuti più sofisticati e accurati, mentre il coraggioso ma vago «sradicamento della povertà» – obiettivo strategico di politica sociale della Strategia di Lisbona – è stato sostituito dalla maggior concretez-

* Questo articolo è un'estensione di un capitolo pubblicato in Cantillon, Goedemé e Hills (in corso di pubblicazione).

za dei *target* di Europa 2020, che mirano a ridurre di 20 milioni il numero di persone che vivono in povertà, in nuclei familiari privi di reddito o in condizioni di deprivazione materiale. Parallelamente, la *governance* economica è stata parzialmente ma progressivamente «socializzata», tramite l'inclusione di alcuni indicatori sociali definiti «ausiliari» all'interno della procedura relativa alle disuguaglianze macroeconomiche (Zeitlin e Vanhercke, 2014). Gli indicatori sociali sono stati anche utilizzati in maniera crescente dai ricercatori, dalla Commissione europea e da Eurostat per valutare le politiche e per «mappare» i cambiamenti in materia di povertà, occupazione e spesa sociale (ad es. Cantillon e Vandenbroucke, 2014).

Purtroppo, tuttavia, questo approccio non è stato a oggi capace di compiere autentici progressi per i poveri, sia a livello nazionale che europeo. Al contrario, il tessuto sociale europeo è sottoposto a una pressione enorme, la convergenza degli standard di vita fra i diversi paesi si è interrotta o ha invertito la tendenza, mentre negli ultimi decenni i progressi in termini di riduzione della povertà sono stati quantomeno deludenti nella maggioranza dei paesi membri dell'Ue. Senza ombra di dubbio forze esterne ampiamente orientate verso le disuguaglianze, come la globalizzazione, il progresso tecnologico e le migrazioni, nonché le tensioni economiche e politiche interne, i problemi che affliggono l'unione monetaria e la priorità assegnata agli obiettivi economici e di bilancio spiegano in larga parte questi fallimenti. Tuttavia le carenze del Mac sono legate anche al fatto che il legame tra gli «obiettivi» – misurati in termini di portafoglio degli indicatori sociali – e le «politiche» è rimasto vago e inarticolato, i difficili compromessi non sono stati enunciati in maniera sufficientemente esplicita, mentre per molti decisori le implicazioni relative ai nuclei familiari che vivono al di sotto o al limite della soglia di povertà sono rimaste ampiamente elusive. Di conseguenza, il coordinamento sociale europeo rischia di ridursi a una serie di programmi di lavoro a carattere prevalentemente tecnico, di standard irraggiungibili, nonché a un «targeting» inefficace, sfociando infine nella totale perdita di legittimità.

In questo articolo sosteniamo che – nella prospettiva di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea – una *governance* vincolante a livello di *input* nel campo della tutela del reddito minimo sia il punto di partenza. Come primo passo proponiamo di espandere i cosiddetti «indicatori ausiliari di risultato» aggiungendovi i relativi «indicatori di *input*».

2. Passare dagli obiettivi agli strumenti: le ragioni a favore di una tutela del reddito minimo lato sensu

I nuovi approcci in materia di Europa sociale devono riconoscere il principio di sussidiarietà. Data l'eterogeneità dei suoi Stati membri e la mancanza di capacità democratica a livello europeo per una mobilitazione su risorse scarse, sarebbe impossibile pensare all'Europa sociale in termini di uno Stato sociale sovranazionale. Piuttosto, come affermato molto giustamente da Vandenbroucke e Vanhercke (2014, p. 86) l'Unione dovrebbe «sostenere i diversi welfare nazionali a livello sistemico [...] e guidare il sostanziale sviluppo dei sistemi nazionali di welfare tramite standard sociali e obiettivi generali, lasciando agli Stati membri la possibilità di definire i propri strumenti e strategie in merito alle politiche sociali».

Per una serie di ragioni, un *focus* ampio sulla tutela del reddito minimo, inclusi i salari minimi, ci appare come il punto da cui partire. Sappiamo che le strategie di investimento sociale e le politiche per l'occupazione sono importanti ma non sufficienti per la riduzione della povertà (Cantillon e Vandenbroucke, 2014). Se l'Europa intende ridurre la povertà, gli Stati membri devono simultaneamente combattere le trappole della disoccupazione e incrementare i pacchetti di sostegno al reddito per le famiglie di persone occupate e disoccupate che si trovano ai livelli più bassi (Cantillon, Goedemé e Hills, in corso di pubblicazione).

In questo articolo ci riferiamo al reddito minimo come alla base reddituale che in linea di principio deve essere garantita a tutti i cittadini. Per una persona in età lavorativa senza lavoro nella maggior parte dei casi si tratta di un'indennità di assistenza sociale (anche se ci sono eccezioni, cfr. Van Mechelen e Marchal, 2013)[1]. Per le persone occupate la maggior parte degli Stati membri dell'Ue ha una legislazione in materia di salario minimo, che in molti casi viene integrato da altre pre-

[1] Ciò non significa che altri meccanismi sostitutivi del reddito non possano avere una loro rilevanza empirica, sia in termini di portata che di copertura, per i disoccupati in età lavorativa. Eppure essi non forniscono un mimino *garantito,* ma dipendono dalla storia contributiva e/o lavorativa e dal reddito percepito in passato. Un reddito minimo riflette un livello base assoluto di quello che una società ritiene il livello di tutela accettabile per le persone sui due fronti del mercato del lavoro, e, ancor più, sancisce di conseguenza un livello di partenza in base al quale costruire l'intero sistema reddituale (sostitutivo o altro).

stazioni interne al rapporto di lavoro o di supporto alla famiglia (Marx, Marchal e Nolan, 2013).

Il tema del reddito minimo è stato ripetutamente utilizzato come canale per avanzare proposte per un'Europa più solidale. In numerose occasioni il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo e le stesse ong hanno puntato l'attenzione sull'importanza di tutelare il reddito minimo per le persone senza lavoro (vedi ad esempio la Raccomandazione del Consiglio del 1992, «in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale»; 92/441/Cee). Tuttavia non si è mai andati oltre le raccomandazioni, le proposte e le risoluzioni. Nonostante ciò, alcuni autori ritengono che queste prime raccomandazioni abbiano svolto un ruolo cruciale nella diffusione di programmi di assistenza sociale a carattere generale nei paesi del Sud d'Europa negli anni novanta (Arriba e Ibáñez, 2002; Matsaganis, Ferrera, Capucha e Moreno, 2003). Anche i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno reagito al rapido aumento delle sfide di natura sociale negli anni novanta instaurando programmi di assistenza sociale universale, i quali tuttavia erano concepiti prevalentemente in linea con la Banca mondiale. Inoltre, più recentemente, sono state fatte raccomandazioni verso il rafforzamento della *soft governance* europea. A oggi, almeno in teoria, in quasi tutti gli Stati membri dell'Ue, l'intera popolazione è coperta in linea di principio da un programma di assistenza sociale generale o da combinazioni di programmi di assistenza sociale differenziati per categorie, anche se la variabilità dei livelli di protezione resta alta (Van Mechelen e Marchal, 2013). Solo l'Italia e la Grecia sono rimasti a lungo gli unici paesi europei senza un sistema di reddito minimo. Nel 2017 l'Italia ha istituto uno schema di reddito minimo nazionale (Rei), ma con limitazioni categoriali e una spesa bassa rispetto al numero di persone in povertà assoluta. Inoltre in Italia è presente una forte frammentazione territoriale in termini di generosità e coperture delle prestazioni attivate dagli enti locali (Kazepov, 1999, 2010). In Grecia il sostegno finanziario ricevuto subito dopo la crisi dipendeva da una drastica ristrutturazione dell'architettura del welfare nazionale. Una delle condizioni riguardava proprio l'introduzione di una rete generale di protezione sociale, calcolata in base al reddito (Fondo monetario internazionale, 2012). Attualmente è in fase di primo rodaggio (2016) in trenta municipi un «reddito di solidarietà sociale» (Missoc, 2015).

Inoltre, per quanto riguarda i livelli salariali minimi, il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa hanno espresso in molte occasioni le

loro preoccupazioni a riguardo[2]. Nel 2013 l'allora presidente dell'eurogruppo Jean-Claude Juncker si è espresso a favore di un salario minimo europeo mentre Francia e Germania hanno proposto «una soglia minima salariale, definita a livello nazionale, che garantisca un alto livello di occupazione e salari equi – lasciando la scelta se provvedere a livello legislativo o piuttosto in sede di contratto collettivo di lavoro» (Vandenbroucke, 2014, p. 22).

Nella «Raccomandazione relativa all'inclusione attiva» del 2008 la Commissione europea ha riconosciuto la relazione intrinseca fra i salari minimi, l'assistenza sociale e gli incentivi al lavoro. In questa raccomandazione la Commissione ha rafforzato quella del Consiglio con un messaggio maggiormente incentrato sull'inclusione attiva tramite la combinazione fra «integrazioni adeguate del reddito e un collegamento con il mercato del lavoro e l'accesso a servizi di qualità» (2008/867/Ce)[3]. Qui la Commissione ha esplicitamente collegato la protezione del reddito minimo per le persone senza lavoro («le persone più lontane dal mercato del lavoro») alle possibilità e prospettive che esse hanno di percepire un reddito all'interno del mercato del lavoro (Commissione europea, 2008; Marchal e Van Mechelen, 2017). Tuttavia questa raccomandazione non va oltre obiettivi generali e suggerimenti molto ampi e non vincolanti, e a oggi il suo impatto è molto limitato (Commissione europea, 2013; Frazer e Marlier, 2013; Marchal e Van Mechelen, 2017).

In questo articolo sosteniamo che, nello spirito della raccomandazione del 2008, una valutazione approfondita dei meccanismi di tutela del reddito minimo necessiti di una visione sintetica delle basi minime di reddito per occupati e disoccupati, ossia includendovi l'assistenza sociale e i salari minimi. In verità la riduzione della povertà spesso non viene presa in considerazione come la motivazione principale per imporre un minimo salariale. L'impatto dei salari minimi sulla povertà è in effetti piuttosto limitato, giacché i percettori di un salario minimo possono contare su altre prestazioni di supporto alle famiglie (Euro-

[2] Per le proposte concrete si veda Schulten (2014) ed Eurofound (2014).

[3] Questa raccomandazione è stata infine confermata dal Parlamento europeo (risoluzione del 6/5/2009). Nel 2010 la *European Anti-Poverty Network* (Rete europea contro la povertà - Eapn) ha lanciato la *European Minimum Income Network* (Rete europea per il reddito minimo - Emin), basandosi sulla raccomandazione del 2008, e ha prodotto una proposta di «Direttiva quadro sul reddito minimo» (Van Lancker, 2010).

found, 2013; Nolan e Marx, 2009). Eppure i salari minimi sono importanti quanto meno in maniera indiretta perché sono collegabili al «soffitto di cristallo» relativo ai benefici minimi per i nuclei familiari senza lavoro, dato l'impatto che hanno sulle trappole occupazionali per i disoccupati scarsamente qualificati in cerca di lavoro (Cantillon, Collado e Van Mechelen, 2015). Il senso comune dei decisori indubbiamente impone di mantenere uno scarto ragionevole fra le indennità di reddito minimo e i livelli salariali più bassi. È necessario garantire o che i salari siano sufficientemente alti anche in fondo alla scala distributiva, consentendo indennità di disoccupazione di livello adeguato, e/o sostenere le retribuzioni nette dei posti di lavoro scarsamente retribuiti e/o accettare incentivi al lavoro relativamente bassi condizionati a rigidi requisiti di attività e forti politiche attive di promozione dell'occupazione[4]. Così concepito, c'è un legame inestricabile fra i salari minimi, la protezione del reddito minimo e gli incentivi al lavoro per i lavoratori scarsamente produttivi. È per questo che è necessario assumere una prospettiva ampia in materia di reddito minimo.

3. Aggiungere gli «indicatori di input*» alla governance dei risultati*

Nello spirito della sussidiarietà sociale, l'inclusione sociale prevista dal Mac e gli obiettivi sociali contenuti in Europa 2020 si basano su obiettivi *target* non vincolanti legati *al risultato*, lasciando agli Stati membri la definizione delle strategie nazionali. Una serie di indicatori di *output* guidano l'attuale sistema di governance dei risultati. Nel contesto attuale è rilevante la soglia di povertà a livello europeo, che viene stabilita al 60% del reddito mediano equivalente in qualsiasi paese. Diversi altri indicatori si basano su questa nozione, compresi quelli relativi ai rischi di povertà nei nuclei familiari senza lavoro, nonché la profondità e la durata del rischio di povertà. Questi indicatori di risultato sono presenti in maniera prevalente nel portafoglio degli indicatori.

In seguito alla crisi di bilancio dell'eurozona, la Ue ha incrementato il monitoraggio delle politiche dei propri Stati membri nel corso del se-

[4] Queste sono le opzioni per quanto riguarda gli incentivi al lavoro e le questioni di legittimità. Inserire anche delle preoccupazioni di bilancio complica in misura evidente la questione.

mestre europeo[5]. Sebbene il *focus* resti sugli indicatori macro-economici, più di recente il monitoraggio ha incluso i progressi verso i *target* di risultato di Europa 2020, compresa la riduzione della povertà. In un'analisi dettagliata dei recenti sviluppi dell'architettura istituzionale della Ue per una *governance* economica e sociale, Zeitlin e Vanhercke (2014, p. 13) sostengono che «sin dal 2010 c'è stata una parziale "socializzazione" del semestre europeo». Alcuni ovvi esempi sono l'inclusione degli indicatori ausiliari di risultato nella procedura relativa agli squilibri macro-economici e il separato sviluppo del cosiddetto *Social Scoreboard* o «Quadro di valutazione sociale» (si veda anche Costamagna, 2013). Questo quadro di valutazione monitora i progressi su cinque indicatori sociali di risultato, compreso il livello di disoccupazione e il reddito reale del nucleo familiare. Detti progressi recenti aprono un'opportunità di inclusione degli indicatori di *input* nel processo di monitoraggio, consentendo dunque di compiere un primo passo lungo il *continuum* tra una *governance* non vincolante dei risultati e una *governance* in materia di *input*[6].

Questa è diventata una necessità dal momento in cui alcune raccomandazioni rivolte a specifici paesi che la Commissione ha emesso nel percorso verso il semestre europeo già indicano alcuni strumenti relativi alle politiche, quali il livello dei minimi salariali e l'organizzazione di un sistema di protezione del reddito minimo (ad es. Consiglio europeo, 2015a, 2015b). Tuttavia, se dette raccomandazioni specificamente rivolte a un paese venissero basate su indicatori uniformi, valutati tramite una chiara griglia analitica, ciò le renderebbe più incisive e anche più coerenti.

[5] Questo è un ciclo strutturato di monitoraggio, con momenti prestabiliti e scanditi di *report* e *feedback*.

[6] Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé e Van Lancker (2013) distinguono da questo punto di vista tra *input* e *output*, e tra *governance* di primo e di secondo ordine. La *governance* di secondo ordine tenta meramente di influenzare la struttura e gli obiettivi delle politiche esistenti, mentre la *governance* di primo ordine tenta di incoraggiare, sostituire o modificare le attuali strategie politiche in maniera più diretta. Entrambe le forme di *governance* possono mirare a risultati in termini di politiche (specificamente risultati in campo sociale) oppure agli input (gli strumenti di politica sociale). Di conseguenza l'attuale Mac in materia di inclusione sociale può essere fortemente categorizzato come una *governance* di secondo ordine in materia di risultati, mentre le proposte sopra citate variano da una *governance* di primo ordine non vincolante a una di secondo ordine in materia di *input*.

Includere alcuni indicatori di *input* attentamente selezionati in un processo snellito di monitoraggio delle politiche a livello Ue, aggiungendoli agli indicatori di risultato attualmente in uso, presenta alcuni vantaggi. In primis la Ue e gli Stati membri sarebbero tenuti a rendere conto della qualità sociale complessiva delle politiche economiche, concepite come strumento per realizzare i diritti sociali fondamentali dei cittadini (Vandenbroucke, 2014). L'obiettivo dovrebbe essere quello di sostenere gli Stati membri affinché trovino il loro equilibrio socioeconomico per far sì che i poveri non diventino le prime vittime dell'austerità. In secondo luogo aggiungere gli indicatori relativi ai pacchetti di sostegno al reddito minimo al quadro di valutazione sociale sarebbe utile per collegare gli indicatori di risultato (ossia la riduzione del rischio di povertà e della disoccupazione) alle politiche adottate. Una selezione di indicatori ben costruita può far emergere diverse combinazioni di politiche, opzioni disponibili e soluzioni di compromesso. Senza interferire con l'autorità nazionale e con le strutture istituzionali, tali indicatori contestualizzati possono indicare gli squilibri nel nesso tra minimi salariali, incentivi al lavoro e reddito minimo per i nuclei familiari senza lavoro. In linea con le iniziative sopra menzionate, soprattutto con la Raccomandazione del 2008 sull'inclusione attiva, ciò lascia spazio alla sussidiarietà, al monitoraggio e all'apprendimento reciproco, iniziando da una visione ampia della qualità complessiva delle politiche sociali.

4. *La costruzione degli indicatori di* input

Gli indicatori relativi alle politiche dovrebbero misurare il solo input delle politiche stesse, da non confondere con altre variabili demografiche o di altra natura. Detti indicatori dovrebbero informare sulla progettazione e sulle scelte relative alla protezione del reddito minimo per diversi gruppi target, specificamente i nuclei familiari di persone occupate e disoccupate. In linea con la Raccomandazione del 2008, questi indicatori dovrebbero calibrare le interrelazioni e gli effetti legati agli incentivi nella fascia più bassa del mercato del lavoro. Ciò si può ottenere con indicatori basati su modelli di nuclei familiari percettori di pacchetti di sostegno al reddito. Mantenendo la definizione del tipo di nucleo familiare costante di paese in paese e nell'arco del tempo, i cambiamenti dei pacchetti di sostegno al reddito (e delle loro componenti) sono ascrivibili solamente a differenze o cambiamenti

nelle politiche adottate. Inoltre, i risultati sono facilmente comparabili tra un paese e l'altro e comprensibili a livello intuitivo. Un vantaggio aggiuntivo di usare le simulazioni standard è che i requisiti sui dati sono limitati, consentendo un pronto rilascio degli indicatori. Inoltre, un interesse di lunga data in ambito accademico e istituzionale nella definizione e nel perfezionamento delle simulazioni basate su tipologie familiari in materia di protezione del reddito minimo garantisce la creazione di indicatori validi (Bradshaw e Finch, 2002; Cantillon e al., 2004; Eardley e al., 1996; Gough e al., 1996; Immervoll, 2009; Nelson, 2008; Van Mechelen e al., 2011). Parimenti, la Commissione europea ha sostenuto diverse iniziative per garantire la comparabilità delle simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari in tema di politiche degli Stati membri. Ad esempio, la Commissione finanzia un'estensione delle simulazioni dell'Ocse su indennità e salari per gli Stati membri non aderenti all'Ocse. I risultati di queste simulazioni vengono pubblicati da Eurostat. Inoltre, la Commissione sta attualmente finanziando un'aggiunta al modello di micro-simulazione Euromod, che consentirà possibilità più versatili di simulazioni standard per gli Stati membri della Ue.

Le simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari danno solo un quadro parziale: l'adeguatezza dei programmi di reddito minimo non si evince solamente dal livello di reddito familiare che garantisce. La rigidità dei metodi di calcolo del reddito, le condizioni di lavoro, i rigidi requisiti di residenza, la stigmatizzazione ecc. possono limitare l'accesso a questi programmi in maniera proibitiva[7]. È necessario tenere a mente questi limiti degli indicatori. Un altro aspetto negativo specifico delle simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari è la stretta dipendenza dalla definizione della famiglia ipotetica. Dunque la tipologia familiare deve essere selezionata con attenzione.

Nell'analisi che proponiamo definiamo la famiglia tipo come un nucleo familiare monoparentale con due minori a carico, in una situazione di reddito minimo. In base a questa definizione ci focalizziamo su un caso monoparentale, perché è un caso in cui le scelte operate in

[7] Gli studi comparati internazionali che valutano queste limitazioni specificamente in tema di protezione del reddito minimo sono rari (ma cfr. ad es. Bargain, Immervoll e Viitamäki, 2010; Immervoll, Marianna e Mira d'Ercole, 2004 ed Eurofound, 2015 sulla copertura e il mancato utilizzo, Marchal e Van Mechelen, 2017 sui requisiti di attività e De Wilde, 2015, sulla discrezionalità dei *case worker*).

base alle politiche adottate sono molto dirette. Nel caso di genitore senza lavoro, la famiglia non ha reddito, e dipende totalmente dai programmi di protezione del reddito minimo, e da altre indennità nel caso in cui vi abbia diritto. Nell'altro caso, il genitore unico è occupato a tempo pieno percependo il salario minimo previsto dalla legge, o un suo equivalente vicino alla base minima salariale. Una difficoltà specifica nel misurare la generosità di queste misure in alcuni paesi è l'ampia variabilità intra-nazionale delle misure di reddito minimo, o la variabilità dei minimi salariali tra una categoria e l'altra. L'Italia ne è un chiaro esempio. Nei dati riportati in questo articolo i tassi di prestazione per l'Italia si basano sul programma di sostegno al reddito minimo della città di Milano, in combinazione con il programma di assegnazione degli alloggi pubblici della regione Lombardia. Anche tenendo conto di una diminuzione delle prestazioni milanesi, determinata da limiti di bilancio (si veda Arlotti e Sabatinelli, 2017), i livelli di reddito minimo risultano particolarmente generosi, se paragonati alle differenze interne al territorio italiano. Il salario minimo di settore usato come variabile *proxy* per stabilire la base salariale minima in Italia è il livello minimo applicabile in uno dei settori con i minimi salariali più bassi (il riferimento è al contratto collettivo in vigore nella lavorazione di pelli, cuoio e pellicce). Questo tuttavia non rende conto del fatto che in altri settori ci sono lavoratori non coperti da alcun salario minimo (l'Italia non ha un salario minimo legale)

Ai fini dell'analisi proposta ci basiamo sul livello di reddito netto da assistenza sociale o da minimo salariale per dimostrare l'adeguatezza o meno della base reddituale finale per i nuclei familiari monoparentali in cui il genitore sia disoccupato od occupato a tempo pieno. Sono stati inoltre inclusi tre indicatori aggiuntivi: gli incentivi al lavoro (definiti come la differenza di reddito tra il salario derivato dall'occupazione full-time al minimo e il reddito netto da assistenza sociale), il salario minimo lordo e la differenza tra il salario minimo (lordo) e il reddito finale a disposizione dopo l'intervento del welfare (*gross-to-net welfare effort*), tutti espressi in relazione alla soglia di rischio povertà della Ue[8].

[8] I pacchetti di simulazione del reddito vengono estratti dal Csb Mipi, un *data*-set sulla protezione del reddito minimo conservati presso il Centro per le Politiche sociali Herman Deleeck dell'Università di Anversa, giacché esso include informazioni specifiche sui salari minimi. Informazioni dettagliate sulle variabili *proxy* relative ai salari minimi, sulle caratteristiche delle tipologie familiari, sul

5. Un reddito minimo dignitoso per i poveri: un appello accorato

Misuriamo a questo punto l'adeguatezza dei meccanismi di protezione del reddito minimo paragonando i pacchetti di sostegno al reddito basati sui diritti sociali con la soglia di rischio povertà della Ue. Nella maggior parte dei casi il paragone fra la base reddituale minima e la soglia di povertà mostra una sostanziale inadeguatezza dei pacchetti di sostegno al reddito netto per i genitori soli senza lavoro. Tuttavia le differenze tra gli Stati membri della Ue sono enormi, variando dal 40% della linea di povertà in Romania ai livelli adeguati della Danimarca. Semplificando, i pacchetti di reddito netto sono relativamente più generosi – seppur comunque inadeguati – nei paesi membri più ricchi rispetto a quelli più poveri.

Un numero maggiore di paesi passa a tutele adeguate (o quasi) dei livelli di reddito nei casi di genitore occupato a tempo pieno al minimo salariale. Tuttavia il numero di paesi in cui l'occupazione a tempo pieno al minimo salariale non garantisce un reddito al di sopra della soglia di povertà resta significativo.

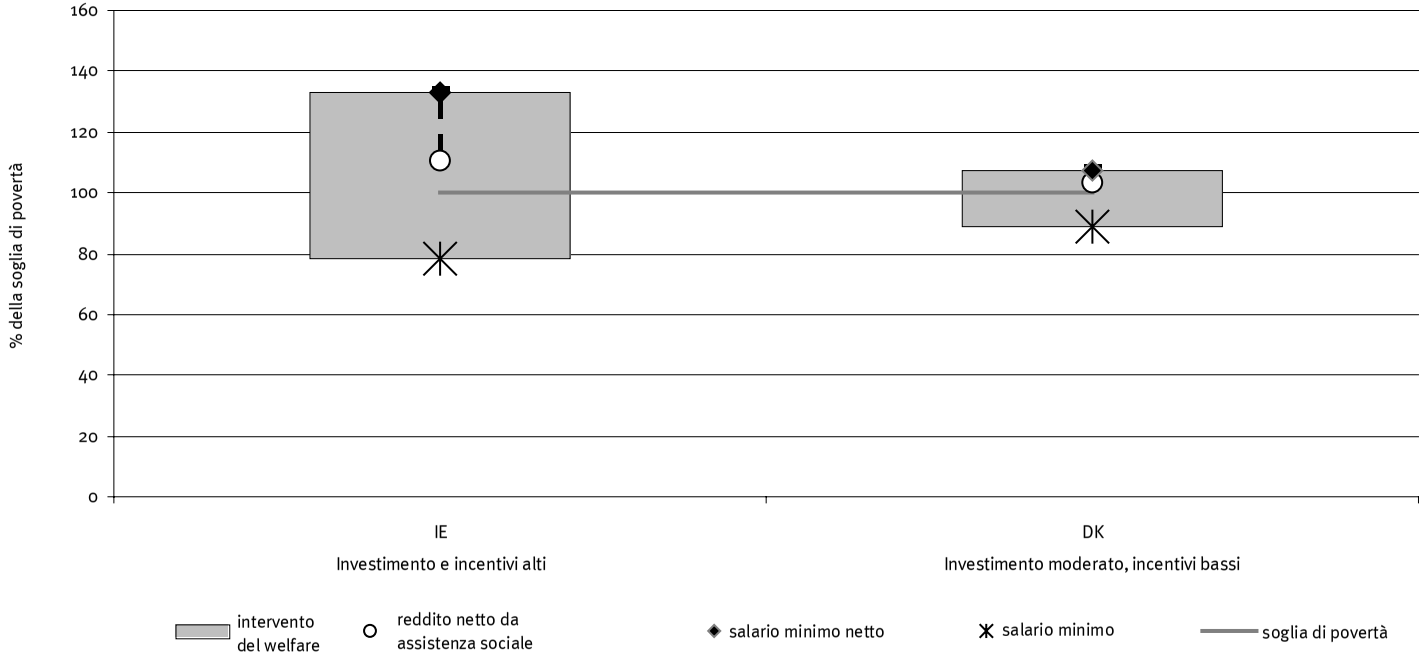
Questo non deve sorprenderci, dati i livelli salariali minimi lordi. Come regola generale il salario minimo lordo è notevolmente inadeguato a proteggere le famiglie monoparentali con due figli. Tuttavia vi è una notevole variabilità tra un paese e l'altro, andando da un 46% sotto la linea di povertà nella Repubblica Ceca all'84% al di sopra di essa in Romania.

La maggior parte dei paesi fornisce un importante sostegno aggiuntivo diretto alle famiglie monoparentali che dipendono da un salario minimo per un impiego a tempo pieno (la barra grigia nel grafico 1). Il valore di queste prestazioni generalmente supera le tasse o i contributi. Ancora una volta le differenze tra un paese e l'altro sono enormi. L'investimento dal lordo al netto va da un 15% al di sotto della soglia di povertà per la Grecia al 54% nella Repubblica Ceca o al 50% nel Regno Unito. Tuttavia, nonostante questi investimenti, i redditi disponibili per un salario minimo a tempo pieno proteggono dalla povertà solo in un numero limitato di paesi (cfr. Riquadro A e B del grafico 1).

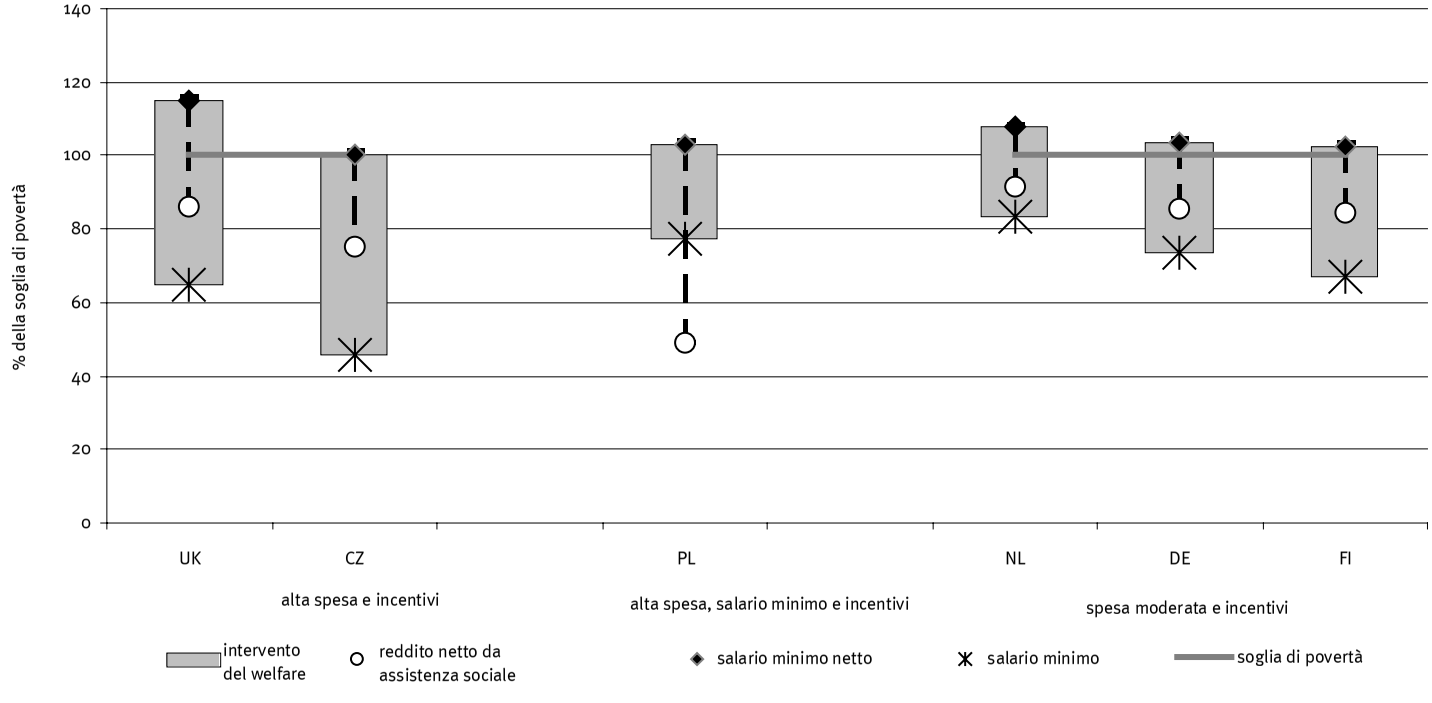
trattamento della variabilità intra-nazionale e sulle date di riferimento sono reperibili in Van Mechelen e al. (2011).

Grafico 1 - Equilibrio fra i pacchetti di protezione del reddito minimo, in confronto alla soglia di rischio povertà, per i genitori soli con due figli, 2012

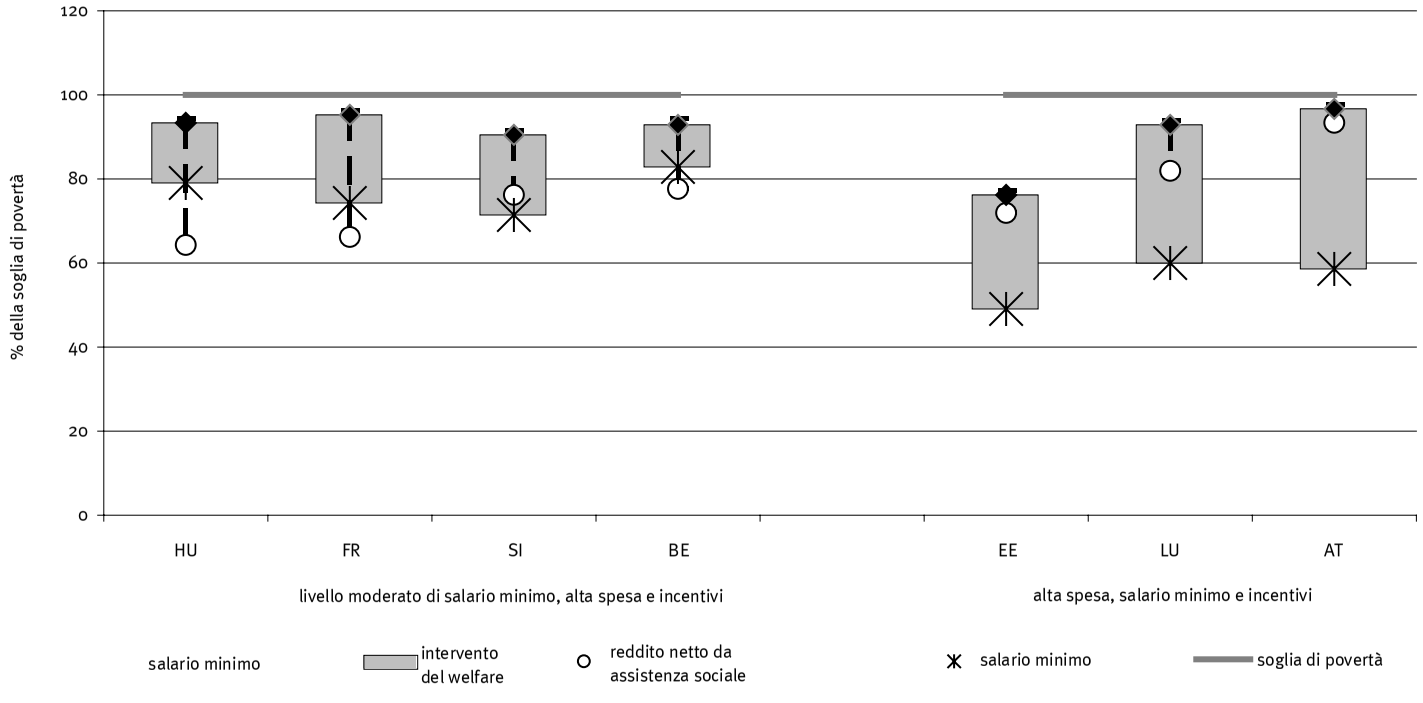
Riquadro A. Livello alto: pacchetti adeguati di sostegno al reddito minimo per occupati e disoccupati



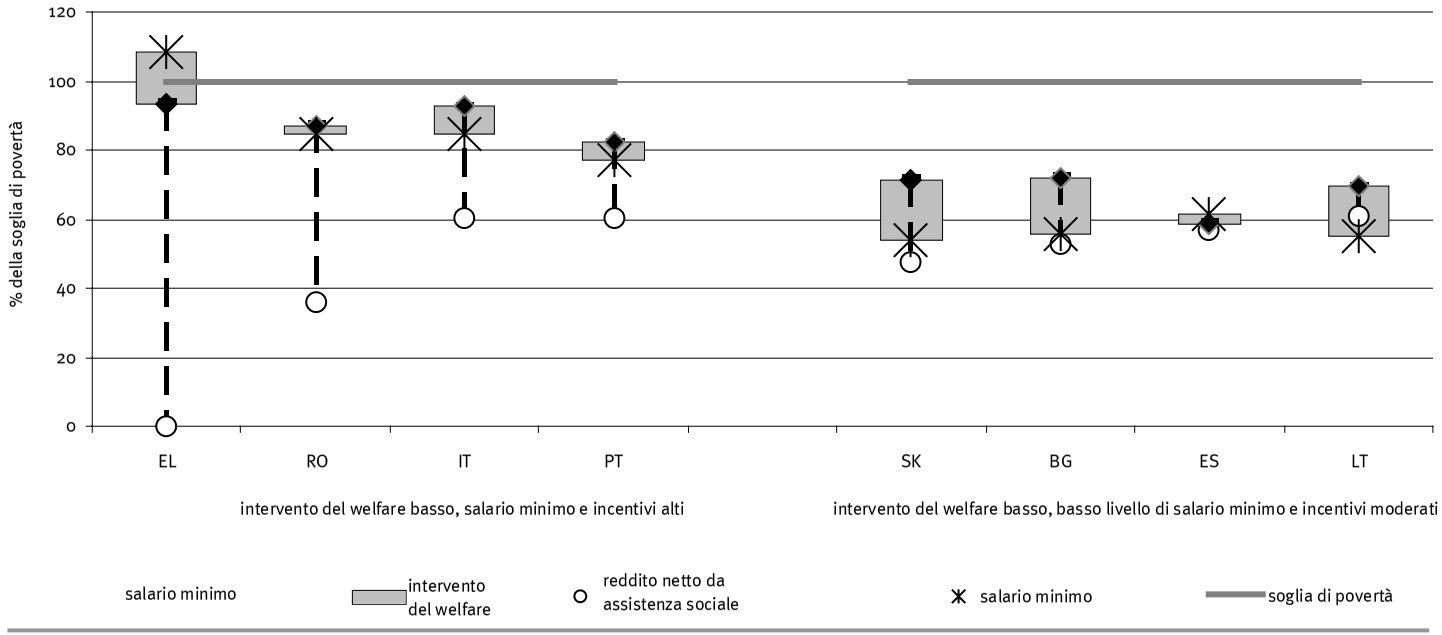
Riquadro B. Livello medio: pacchetti adeguati di sostegno al reddito minimo per un nucleo familiare monoparentale con genitore occupato, protezione inadeguata per famiglie con genitore disoccupato



Riquadro C. Livello basso, pacchetti inadeguati di sostegno al reddito minimo, per occupati e disoccupati



Riquadro D. Livello basso, pacchetti inadeguati di sostegno al reddito minimo, per occupati e disoccupati



Nota: i paesi vengono ordinati in base al livello del reddito netto da assistenza sociale. L'assistenza sociale in Spagna e Italia si basa rispettivamente sulle normative della Catalogna e di Milano. Non c'è assistenza sociale in Grecia. In Danimarca, Germania, Finlandia, Austria e Italia non esisteva un salario minimo obbligatorio per legge nel 2012. Le simulazioni standard si basano su una variabile *proxy* della base minima salariale. I dati per Grecia e Bulgaria includono alcune integrazioni basate sull'esperienza. Incentivi: aumento del guadagno quando si passa dall'assistenza sociale al salario minimo derivante da un impiego a tempo pieno.
Fonte: Csb Mipi Versione 3/2013 (Van Mechelen e al., 2011); soglie di povertà da Eurostat (2015).

Infine, non è secondario rilevare che c'è un'ampia variabilità anche nello scarto fra il reddito netto da salario minimo e il netto dei trasferimenti dell'assistenza sociale: alcuni paesi accettano incentivi finanziari al lavoro molto limitati (ad esempio Danimarca e Austria) mentre in altri paesi le agevolazioni economiche sono straordinariamente alte. In Romania e in Polonia la differenza fra i redditi minimi per i nuclei familiari disoccupati (assistenza sociale) e il reddito minimo derivante da un salario minimo supera il 50% della soglia di povertà. Altri paesi hanno adottato incentivi finanziari che variano dal 10 al 30% sotto la soglia di povertà.

Nel grafico 1, abbiamo messo insieme questi indicatori. I paesi vengono suddivisi in tre gruppi, in base all'adeguatezza dei rispettivi livelli base di reddito, utilizzando la soglia di povertà come termine di paragone. Nei paesi di «livello alto», che includono solo Danimarca e Irlanda, i pacchetti per i nuclei familiari monoparentali con genitore disoccupato e occupato sono adeguati. Nei paesi di «livello medio» il pacchetto di reddito garantito per una famiglia monoparentale il cui genitore è occupato supera la soglia di povertà, ma il livello è inadeguato per le famiglie il cui unico genitore non lavora. Nel 2012 questa era la situazione di sei paesi: Regno Unito, Repubblica Ceca, Polonia, Paesi Bassi, Germania e Finlandia. Infine, nei numerosi paesi di «livello basso» il reddito minimo garantito è inadeguato sia in caso di genitore occupato che disoccupato. L'Italia, stanti i dati a disposizione, si trova in quest'ultimo gruppo. In confronto ad altri paesi il salario minimo di categoria nel settore della lavorazione del cuoio e delle pellicce è piuttosto alto, in relazione al reddito mediano equivalente di un genitore solo con due bambini. Un'importante nota a latere è che non sappiamo quanto questo salario minimo di categoria rappresenti la base minima salariale nazionale. Diversamente dall'Italia in Grecia, Romania e Portogallo la base minima salariale si riferisce a un minimo salariale nazionale (quasi) obbligatorio per legge. Per quanto riguarda invece il sostegno finanziario netto alle famiglie monoparentali questo è piuttosto limitato in confronto agli altri paesi. Come già detto in precedenza i trasferimenti netti assistenziali sono riferiti alla città di Milano, che non è rappresentativa dell'Italia nel suo insieme. In linea generale tuttavia questi dati riflettono una situazione di debolezza dei pacchetti di base di reddito, piuttosto che condurre a conclusioni o attribuzioni profondamente differenti.

Anche se una combinazione ottimale di politiche per i nuclei familiari monoparentali non può essere ricavata automaticamente – bisogne-

rebbe tenere in considerazione alcuni elementi, quali una larga variabilità delle politiche di attivazione (Marchal e Van Mechelen, 2017), la percentuale di lavori scarsamente retribuiti, i limiti di bilancio e altre variabili legate al contesto – gli indicatori combinati qui presentati sono utili per far emergere possibili squilibri sociali dovuti alle politiche. La comparazione internazionale dei rapporti che intercorrono all'interno di ciascun paese fra l'adeguatezza degli schemi di reddito minimo, gli incentivi al lavoro, i salari minimi e l'intervento del welfare suggerisce che al fine di rendere maggiormente adeguato il livello del reddito minimo:

a) alcuni paesi dovrebbero prendere in considerazione un aumento dell'intervento redistributivo del welfare (ad es. il Belgio);
b) altri potrebbero riequilibrare il rapporto fra i minimi salariali lordi, la protezione del reddito minimo e gli incentivi economici al lavoro (ad es. Romania e Polonia);
c) mentre in un altro insieme di paesi potrebbero esserci i margini per aumentare i minimi salariali (ad es. il Lussemburgo).

Tuttavia, per molti paesi, un aumento del reddito netto per le persone senza lavoro richiederà un aumento equivalente del reddito netto per le persone che lavorano, o tramite un relativo aumento dei salari minimi lordi o tramite un incremento dei trasferimenti del welfare.

6. Il legame tra input *e risultati: quanto serve la protezione del reddito minimo per ridurre la povertà?*

Laddove la garanzia di un reddito minimo adeguato dovrebbe basarsi su un principio legato ai diritti sociali, è altrettanto importante chiedersi se esso serva a conseguire una riduzione della povertà.

Se sul piano individuale è logico attendersi un rapporto inversamente proporzionale tra l'adeguatezza delle prestazioni di assistenza sociale e la povertà, ciò non è altrettanto scontato analizzando lo stesso rapporto a livello macro. Il legame tra *input* e *output* è complesso. In primo luogo il *focus* che i nostri indicatori pongono sul reddito trascura altri elementi di pari importanza, quali il mancato ricorso alle prestazioni disponibili e i requisiti di idoneità. Inoltre, la tutela del reddito minimo è un sistema realmente residuale, che interviene solo quando tutti gli altri diritti sociali sono esauriti. Da questo punto di vista può essere più significativa la generosità complessiva di un sistema di protezione sociale nel suo insieme. Inoltre, la maggior parte dei pae-

si non garantisce un livello minimo di reddito al di sopra del 60% della soglia di rischio di povertà. Dunque, non ci dobbiamo aspettare di trovare una correlazione significativa tra la generosità e il numero di poveri basandoci su questa soglia. Di conseguenza, potrebbe essere più ragionevole attendersi una relazione con il grado di profondità della povertà o con la povertà più grave (ad esempio al 40% della soglia di rischio povertà).

Nella tabella 1 presentiamo delle correlazioni tra gli indicatori di *input* da una parte e la percentuale di nuclei familiari senza lavoro, il numero di poveri, usando il 40% della soglia di povertà, e una condizione di grave deprivazione materiale tra le famiglie monoparentali dall'altro. Qui valgono alcune riserve: le correlazioni si basano su un piccolo gruppo di casi che non possono in alcun modo essere considerati un campione rappresentativo di tutti i paesi. Inoltre, non controlliamo altre caratteristiche di ciascun paese. Di conseguenza dette correlazioni possono solo servire a illustrare rapporti potenziali e ipotetici, e non possono in alcun modo essere interpretate come meccanismi causali.

Tenendo conto del forte impatto che i singoli casi nazionali possono avere, abbiamo ripetuto l'esercizio per diversi gruppi di paesi e fonti di dati (ossia i dati dell'Ocse su prestazioni e salari; si veda Cantillon, Marchal e Luigjes, 2015). Specialmente l'inclusione dei paesi del Sud d'Europa ha portato a sovrastimare le correlazioni fra gli indicatori di *input* e i risultati in termini di povertà. A fronte della robustezza di questi controlli, si possono fare le seguenti osservazioni:

– una protezione adeguata del reddito minimo per i nuclei familiari con genitore unico disoccupato tende a co-esistere con un tasso di povertà più basso tra le persone che vivono in nuclei familiari con genitore in età lavorativa;
– analogamente, una protezione adeguata dei livelli minimi di reddito per i nuclei familiari monoparentali con genitore unico occupato tende a correlarsi con un tasso di povertà più basso tra le persone che vivono in famiglie monoparentali con genitore in età lavorativa;
– non sembra esserci alcuna correlazione significativa tra gli altri indicatori di *input* e i risultati.

Come già detto, è impossibile trarre conclusioni certe da queste correlazioni. Per quanto discutibile possa apparire questo esercizio, esso almeno non contraddice l'assunzione relativa alla rilevanza strumentale di un'adeguata protezione del reddito minimo ai fini di una riduzione della povertà.

Tabella 1 - Esplorazione della rilevanza strumentale della protezione del reddito minimo per i nuclei familiari monoparentali, 2012

	Condizione occupazionale	Povertà	
	Percentuale di persone che vive in un nucleo familiare monoparentale con genitore unico disoccupato, sul totale delle persone che vivono in nuclei monoparentali	Percentuale di persone a rischio di povertà che vivono in nuclei familiari monoparentali con genitore unico occupato (40% Arop)	Condizioni di grave deprivazione materiale fra i nuclei familiari mono-parentali
Assistenza sociale netta	0,1347	*-0,7238**	-0,6071*
Salario minimo netto	0,4278*	*-0,5729**	-0,1531
Salario minimo	0,3051	0,1315	0,1823
Intervento del welfare	0,2686	-0,5735*	-0,2007
Incentivi economici	0,1894	0,3864	0,5907*

Note: [a] Reddito netto disponibile derivante da assistenza sociale per nuclei familiari monoparentali con due figli.; [b] reddito netto disponibile in forma di salario minimo per impiego a tempo pieno per un genitore unico con due figli a carico. Le correlazioni evidenziate in corsivo appaiono particolarmente robuste nel tenere conto dei casi influenti e della variabilità dei dati.
Fonte: Csb Mipi Versione 3/2013 (Van Mechelen e al., 2011), Eu-Silc, calcoli propri, Eurostat (2015).

7. Conclusioni

In questo articolo abbiamo proposto un esercizio analitico necessario al rafforzamento del ruolo della Ue nel ridurre la povertà fra i cittadini europei. Abbiamo sostenuto che il punto di partenza sia l'inclusione, all'interno del processo di monitoraggio programmato delle politiche Ue, di alcuni indicatori attentamente selezionati in materia di reddito minimo *lato sensu,* da aggiungere agli indicatori di risultato attualmente in uso. Ciò darebbe alla *governance* sociale europea una maggiore incisività, rendendo parallelamente più visibile la qualità sociale delle politiche economiche e delle strategie anti-povertà, partendo concretamente dai diritti sociali fondamentali dei cittadini. Aggiungere gli indicatori relativi alle politiche di sostegno al reddito minimo al «Social Scoreboard» sarebbe specificamente più utile per collegare alcuni indicatori di risultato di ampia definizione (ad es. la riduzione delle persone a rischio di povertà e della disoccupazione) con le *politiche*. La selezione accurata degli indicatori può portare alla luce diverse combinazioni di politiche, opzioni disponibili e potenziali squilibri. Ciò consentirebbe di emanare raccomandazioni maggiormente equilibrate e coerenti in tema di politiche, potrebbe servire a segnalare compromessi difficili e a mirare verso alcuni sforzi importanti da compiere, specialmente all'interno dei paesi membri più poveri. Ma, soprattutto, integrare gli indicatori di risultato esistenti con alcuni indicatori di *input*, come primo passo per una *governance* vincolante basata sugli input nel campo della protezione dei livelli minimi di reddito, è una *necessità*: in quasi tutte le nazioni europee il confronto tra la base sociale minima e la soglia di rischio povertà indica una sostanziale inadeguatezza dei pacchetti netti di sostegno al reddito per le famiglie di disoccupati. Rendendo esplicito l'obiettivo di garantire un reddito minimo a tutti i cittadini Ue, la strategia – consapevolmente prudente – avanzata in questo articolo può incoraggiare una riflessione su se e come l'Unione europea possa sostenere i singoli Stati membri nel realizzare gli obiettivi di contrasto della povertà dell'Agenda sociale.

Riferimenti bibliografici

Arlotti M. e Sabatinelli S., 2017, *Assessing Income Support where No National Minimum Income Scheme Exists. Is It Possible to Apply the Model Family Method to the Italian Case?*, «International Review of Sociology», vol. 27, n. 1, pp. 142-159, doi:10.1080/ 03906701.2016.1259125.

Arriba A. e Ibáñez Z., 2002, *Minimum Income Guarantee and Social Assistance*, «Working Paper», n. 02-12, Unidad de Políticas Comparadas, Madrid.

Atkinson A., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators: The Eu and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

Bargain O., Immervoll H. e Viitamäki H., 2010, *No Claim, No Pain: Measuring the Non-take-up of Social Assistance Using Register Data*, «Iza Discussion Paper», n. 5355, Iza, Bonn.

Bradshaw J. e Finch N., 2002, *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, «Research Report», n. 174, UK Department for work and pensions, Norwich.

Cantillon B. e Vandenbroucke F., 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.

Cantillon B., Collado D. e Van Mechelen N., 2015, *The end of decent social protection for the poor? The Dynamics of Low Wages, Minimum Income Packages and Median Household Incomes*, «ImPRovE Discussion Paper», n. 15/03, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.

Cantillon B., Goedemé T. e Hills J., in corso di pubblicazione, *Decent Incomes for the Poor. Improving policies in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Cantillon B., Marchal S. e Luigjes C., 2015, *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe*, «Improve Working Paper», n. 15/20, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.

Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I. e Van den Bosch K., 2004, *The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries, 1992-2001* (Csb-berichten D/2004/6104/02), Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.

Commissione europea, 2008, *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market 2008/867/Ec C.F.R.*

Commissione europea, 2013, *Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market - Towards a Social Investment Approach*, Commission Staff working document, Bruxelles.

Consiglio europeo, 1992, *Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems.*

Consiglio europeo, 2015a, *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council Opinion on the 2015 Stability Programme of Portugal.*

Consiglio europeo, 2015b, *Council Recommendation on the 2015 National Reform*

Programme of Spain and Delivering a Council Opinion on the 2015 Stability Programme of Spain.

Costamagna F., 2013, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension?*, «Lpf Working Paper», n. 5, Centro Einaudi - Laboratorio di Politica comparata e Filosofia pubblica, Torino.

De Wilde M., 2015, *The Use of Street-level Discretion in Social Assistance Cases Concerning Work Conditionality. A Factorial Survey Approach*, Paper presentato alla Street-level bureaucrats conference, Copenhagen.

Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I. e Whiteford P., 1996, *Social Assistance in Oecd Countries: Synthesis Report*, «Research Report», n. 46, Hsmo Department of social security, Londra.

Eurofound, 2013, *Developments in Collectively Agreed Pay 2012*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Eurofound, 2014, *Pay in Europe in the 21st Century*, Publications office of the European Union, Lussemburgo.

Eurofound, 2015, *Access to Social Benefits: Reducing Non-take-up*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, disponibile all'indirizzo internet: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf.

Eurostat, 2015, *Statistics by Theme*, disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

Fondo monetario internazionale, 2012, *Greece: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility - Staff Report,* «ImfCountry Report», n. 12/57, International Monetary Fund, Washington.

Frazer H. e Marlier E., 2013, *Synthesis Report: Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policies*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Commisisone europea.

Gough I., Bradshaw J., Ditch J., Eardley T. e Whiteford P., 1996, *Social Assistance in Oecd Countries*, «Journal of European Social Policy», vol. 7, n. 1, pp. 17-43.

Immervoll H., 2009, *Minimum-Income Benefits in Oecd Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, «Iza Discussion Paper», n. 4627, Iza, Bonn.

Immervoll H., Marianna P. e Mira d'Ercole M., 2004, *Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicators*, «Oecd Social, Employment and Migration Working Papers», n. 20, Oecd, Parigi.

Kazepov Y., 1999, *At the Edge of Longitudinal Analysis. Welfare Institutions and Social Assistance Dynamics*, «Quality and Quantity», n. 33, pp. 305-322.

Kazepov Y., 2010, *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.

Marchal S. e Van Mechelen N., 2017, *A New Kid In Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, «Social Policy & Administration», vol. 51, n. 1, pp. 171-194, doi: 10.1111/spol.12177.

Marx I., Marchal S. e Nolan B., 2013, *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage*

Workers in the Eu and the Us, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 54-80.

Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L. e Moreno L., 2003, *Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain*, «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 6, pp. 639-655.

Missoc, 2015, *Missoc Comparative Tables Database*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.missoc.org/MISSOC/comparativeTables.

Nelson K., 2008, *Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective, 1990-2005*, «International Journal of Health Services», vol. 38, n. 1, pp. 103-124.

Nolan B. e Marx I., 2009, *Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion*, in Nolan B., Salverda W. e Smeeding T. (a cuar di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 315-341.

Schulten T., 2014, *Contours of a European Minimum Wage Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlino.

Van Lancker A., 2010, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income*, Working Document, Eapn.

Van Mechelen N. e Marchal S., 2013, *Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009*, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 28-53.

Van Mechelen N., Marchal S., Goedemé T., Marx I. e Cantillon B., 2011, *The Csb-Minimum Income Protection Indicators dataset (Csb-Mipi)*, «Csb Working Paper Series», n. 11/05, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.

Vandenbroucke F., 2002, *Sustainable Social Justice and «Open Co-ordination» in Europe*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 8-24.

Vandenbroucke F. e Vanhercke B., 2014, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on «Social Union», Friends of Europe con il supporto di Ose.

Vandenbroucke F., 2014, *The Case for a European Social Union. From Muddling through to a Sense of Common Purpose*, KULeuven, Euroforum, Leuven.

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 Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 271-317.

Zeitlin J. e Vanhercke B., 2014, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, «Sieps Report», n. 7, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma.

Traduzione di Marta Gilmore