



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK



# **ADEGUATEZZA DEL REDDITO MINIMO NELL' UNIONE EUROPEA**



*I quaderni di Eapn*

**2010**



Questa pubblicazione è oggetto di un sostegno finanziario nell'ambito del programma comunitario per l'Occupazione e la Solidarietà sociale - PROGRESS (2007-2013), programma gestito dalla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità della Commissione europea.

Il programma è stato creato per sostenere finanziariamente la messa in opera degli obiettivi dell'Unione europea nelle aree dell'occupazione e degli affari sociali e per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona in questi settori.

Il programma, della durata di sette anni, è rivolto a tutte le parti interessate che possono aiutare a sviluppare legislazione e politiche pertinenti ed efficaci nelle aree dell'occupazione e degli affari sociali, in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, nei paesi EFTA/SEE e nei paesi candidati e pre-candidati.

PROGRESS ha come missione il rafforzamento del contributo dell'Unione europea nel sostenere gli impegni degli Stati membri. Gli obiettivi di PROGRESS sono:

- *produzione di analisi e proposte inerenti alle aree di interesse di PROGRESS;*
- *monitorare l'attuazione della legislazione europea e delle inerenti alle aree di interesse di PROGRESS;*
- *promozione del trasferimento delle politiche, apprendimento e sostegno reciproco tra gli Stati membri in materia di obiettivi e priorità;*
- *far pervenire le opinioni delle parti interessate e della società*

Per maggiori informazioni: <http://ec.europa.eu/progress>

Il contenuto di questa pubblicazione non rispecchia necessariamente la posizione della Commissione europea.

Questo opuscolo è il secondo “Quaderno di Eapn” e si prefigge di “spiegare”, con un linguaggio comprensibile a tutti e in maniera intelligibile, le priorità e le questioni chiave nel dibattito europeo sulla povertà. I Quaderni di Eapn sono indirizzati soprattutto alle persone che lavorano nell'ambito delle organizzazioni della società civile, ma, anche, a chiunque abbia a cuore la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nell'Unione europea. Questi Quaderni rientrano nell'ambito delle attività di sensibilizzazione che Eapn ha avviato nel 2010, Anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

## Crediti fotografici

Pagina di copertina: *Partecipanti all'ottavo Incontro di europeo delle persone in povertà*, © Rebecca Lee; *As coisas têm preço, os homens têm dignidade*, © Sergio Aires; *17 ottobre 2008, Bruxelles*, © Rebecca Lee; *Una madre con il suo bambino all'Assemblea generale di Eapn a Vienna, 2009*, © Eapn Austria. Pag. 4: *Famiglia in un prato*, 26 aprile 2009, © Seer Snively. Pag. 7: *Ridere e ballare, 5 agosto 2008*, © Holly Fisher. Pag. 8: *Uomo al microfono*, Helsinki, 2006, ©EAPN Finlandia; *Una madre con il suo bambino, all'Assemblea generale di Eapn a Vienna, 2009*, © Eapn Austria. Pag. 10: *David ed Ash si amano, 29 giugno 2009*, © Seer Snively. Pag. 11: *Esquisse de la précarité*, © Eapn Francia. Pag. 12: *Uomo su sedia a rotelle*, © Commissione europea. Pag. 16: *Esplosioni*, opera originale di Merrick Brown, Luglio 2008, © Merrick Brown. Pag. 18: *Giochiamo!*, © Emanuel Batalha. Pag. 26: *Paniere bio*, 25 marzo 2006, © Jalb. Pag. 29: *Complemento Solitario para Idosos*, © Sergio Aires. Pag. 31: *Sábados*, © Sergio Aires. Pag. 37: *17 ottobre 2008, Bruxelles*, © Rebecca Lee. Pag. 38: *Quimeras*, © Sergio Aires. Pag. 42: *Porque sou eu e não tu*, © Sergio Aires.

Quarto di copertina: *Quimeras*, © Sergio Aires.

**EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK**  
**RETE EUROPEA DI ASSOCIAZIONI DI LOTTA CONTRO**  
**LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE**  
Square de Meeûs 18 – 1050 Bruxelles  
Tel. : (+32) (0) 22265850 – Fax: (+32) (0) 22265869  
Email: [team@eapn.eu](mailto:team@eapn.eu)

## INDICE

<b>Introduzione</b>	
Cosa è il reddito minimo	5
Perché l'adeguatezza è importante	5
Perché un Quaderno esplicativo come questo è oggi importante	6
<b>Di che cosa parleremo in questo Quaderno</b>	7
Definizioni, basi legali e realtà	9
<b>La realtà dell'(in)adeguatezza</b>	13
La parola alle persone	13
I fatti	14
Come si calcolano e come si aggiornano i massimali per il reddito minimo	15
Le pressioni sul reddito minimo causate dalla crisi economica	17
Il non-ricorso e la protezione insufficiente	18
Indicatori di privazione materiale: un approccio statistico	20
Un budget standard minimo per una vita decente in Gran Bretagna	24
Un paniere di beni costruito sull'esperienza delle persone in povertà	26
Usare un budget di riferimento come parametro per i processi decisionali: l'esempio svedese	28
<b>Idee per l'elaborazione delle politiche pubbliche: l'esempio della strategia per le pensioni</b>	30
<b>Adeguamento del reddito minimo nell'elaborazione delle politiche pubbliche – esempi di riforme nazionali</b>	32
<b>Conclusioni</b>	38
<b>Allegati:</b>	
1. Principali conclusioni e proposte dal Rapporto 2009 della Rete europea di esperti nazionali indipendenti sul reddito minimo	39
2. Principali documenti e progetti relativi all'adeguatezza del reddito minimo adeguato	41



# INTRODUZIONE

## Cos'è il reddito minimo

“Reddito minimo” è il termine solitamente utilizzato per descrivere il pagamento fatto dallo Stato che garantisce una 'rete di sicurezza' per le persone che non possono lavorare o avere accesso a un lavoro decente. Questo reddito “di ultima istanza” o assistenza sociale è un diritto sociale e una delle pietre miliari dello stato sociale e una base essenziale per assicurare il diritto ad una vita dignitosa per tutti e tutte. Schemi nazionali di reddito minimo esistono attualmente nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea (eccetto l'Ungheria, l'Italia e la Grecia) e dei paesi EFTA (eccetto la Norvegia).

Sebbene le caratteristiche del reddito minimo varino notevolmente da paese a paese una cosa è chiara: **l'esistenza di un reddito minimo non è sufficiente a portare una persona fuori dalla soglia di povertà**, né può soddisfare i reali bisogni di una persona né consentire ad essa di partecipare alla vita della comunità o società di appartenenza su basi di equità. Inoltre, gli schemi di reddito minimo devono far fronte a numerose minacce: l'aumento dei prezzi sta diminuendo drasticamente il loro potere di acquisto, le politiche attive per il lavoro stanno aumentando la condizionalità delle prestazioni, le persone che usufruiscono di sussidi sono sempre più etichettate come pigre e stigmatizzate per farne uso. .

Il diritto ad un reddito minimo **adeguato** è quindi una richiesta chiave per il movimento di lotta contro la povertà per assicurare un accettabile e degno standard di vita per tutti. Il dibattito corrente è incentrato su come uno standard per il reddito dovrebbe essere sviluppato e implementato nei paesi dell'Unione.

## Perché l'adeguatezza è importante

**Ci sono forti argomentazioni che supportano il bisogno di un alto livello del reddito minimo:**

- *Gli schemi di reddito minimo sono uno strumento fondamentale per prevenire la povertà e l'esclusione sociale, a patto che il loro livello sia sufficiente a far superare alle persone la soglia di povertà.*
- *Consentono alle persone vulnerabili quella sicurezza a lungo termine di cui hanno bisogno per intraprendere il percorso verso l'inclusione nel mercato del lavoro per assicurare una loro maggiore partecipazione sociale o altre strade verso l'inclusione. .*
- *Assicurano l'inclusione sociale di quelle persone per le quali l'occupazione non è un'opzione, sia a causa di disabilità, lunghe malattie o malattie mentali, età o impegni familiari o lì dove mancano lavori qualificati.*
- *Sono un catalizzatore per salari equi, collegando i livelli salariali in una gerarchia positiva che offra un livello di reddito minimo dignitoso.*
- *Gli Stati membri si sono già impegnati a livello Ue o a livello internazionale di assicurare un reddito adeguato, ma la messa in opera di questi impegni è stata debole.*
- *Soprattutto, gli schemi di reddito minimo sono una solida base per una società socialmente coesa, basata sulla solidarietà.*
- *Nell'attuale crisi economica, gli schemi di reddito minimo non solo prevengono le difficoltà di coloro che non hanno lavoro ma garantiscono un sostegno per i consumatori utile a rilanciare l'economia.*

## Perché un Quaderno esplicativo come questo è oggi importante

Sin dal 1992 gli Stati membri hanno pubblicamente preso l'impegno di assicurare un reddito minimo adeguato per una vita dignitosa<sup>1</sup>. Nel dicembre del 2008, i ministri per l'Occupazione e gli Affari Sociali dell'Ue hanno approvato la Raccomandazione della Commissione sul "Coinvolgimento attivo delle persone lontane dal mercato del lavoro", che include:

1. *la disposizione di un adeguato livello di reddito*
2. *un collegamento al mercato del lavoro*
3. *accesso ai servizi e, in particolare, ai servizi sociali*<sup>2</sup>

EAPN sta portando avanti una campagna per la realizzazione concreta di questi impegni. Nel 2009 la Commissione ha portato avanti una serie di attività volte a realizzare la sua Raccomandazione. Queste attività hanno anche incluso **uno studio sul Reddito Minimo nell'Ue** prodotto dalla Rete europea di esperti nazionali sull'inclusione sociale<sup>3</sup> e pubblicati in ottobre 2009. Agli esperti nazionali è stato richiesto di valutare gli schemi di Reddito Minimo nazionali per quanto riguarda la loro copertura, l'adeguatezza ed efficacia così come il loro ruolo riguardo le strategie integrate di Inclusione Attiva. L'analisi contenute in questo rapporto sono vicine alle posizioni di Eapn e noi sosteniamo fermamente le conclusioni e le raccomandazioni contenute in esso contenute.

EAPN si augura che questo rapporto sia funzionale a spingere per ulteriori progressi nello sviluppo di standard comuni di Reddito Minimo a livello EU, mediante il Metodo Aperto di Coordinamento per il Sociale.

Infine, nel contesto della crisi economica, l'Ue, nella sua proposta per la ripresa economica<sup>4</sup>, ha fatto pressioni sui governi affinché riconoscano il duplice ruolo della protezione sociale nell'ammortizzare il suo impatto sociale e nel fungere da leva per il rilancio della richiesta dei consumatori. Questo significa che gli schemi di reddito minimo sono attualmente al centro di un rinnovato interesse da parte dei politici. In occasione del Consiglio europeo di primavera del 2009, gli Stati membri hanno concordato che "*Basarsi sulla solidarietà e consentire ai sistemi di protezione sociale di svolgere pienamente il loro ruolo di stabilizzatori automatici è essenziale per ripristinare e rafforzare la fiducia e contribuire ad aprire la strada alla ripresa*"<sup>5</sup>.

Oggi, la povertà colpisce almeno 84 milioni di persone nell'UE. La tempesta economica sta generando più disoccupazione e il numero delle persone a rischio povertà aumenta. Schemi di reddito minimo posti oltre la soglia di povertà e a livelli che consentono una vita decente, avrebbero un impatto significativo sulle tante persone a rischio povertà. Adesso è il momento di assicurare che un reddito minimo sia previsto in tutti gli Stati membri e a un livello tale per cui le persone possano vivere una vita dignitosa e partecipare alla società.

---

<sup>1</sup> Si veda la Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:IT:HTML>

<sup>2</sup> Si veda il rapporto del seminario di Eapn sull'inclusione attiva del giugno del 2008: [http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=548:report-of-eapn-seminar-on-active-inclusion-13-june-2008--paris&catid=42:eapn-policypapers&Itemid=82&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=548:report-of-eapn-seminar-on-active-inclusion-13-june-2008--paris&catid=42:eapn-policypapers&Itemid=82&lang=en)

<sup>3</sup> Nell'ambito delle attività del Metodo Aperto di Coordinamento dell'Ue, la Rete europea predispose annualmente un rapporto su ogni Stato membro e una sintesi. Si veda: Rapporto degli esperti nazionali e rapporto di sintesi *Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report* di Hugh Frazer e Eric Marlier, ottobre 2009 su: [www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes)

<sup>4</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea *Un piano europeo di ripresa economica*, Novembre 2008 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:IT:PDF>

<sup>5</sup> Si veda: Conclusioni del Consiglio europeo del marzo del 2009 :

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/consiglio\\_eu1920marzo2009/conclusioni.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/consiglio_eu1920marzo2009/conclusioni.pdf) e la reazione di Eapn al Consiglio:

[http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=834%3Apress-release-spring-council-fails-to-give-an-integrated-social-response-to-the-crisis&catid=7%3Apress-releases&Itemid=100002&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=834%3Apress-release-spring-council-fails-to-give-an-integrated-social-response-to-the-crisis&catid=7%3Apress-releases&Itemid=100002&lang=en)

## Di cosa parleremo in questo Quaderno

Un reddito adeguato può provenire da numerose fonti: salari, pensioni, prestazioni sociali... Eapn difende il diritto a un reddito minimo adeguato che garantisca dignità durante tutto l'arco della vita e ciò include salari decenti e pensioni adeguate. Comunque questo Quaderno è stato realizzato allo scopo principale di offrire una prima riflessione sulla questione **dell'adeguatezza del reddito minimo proveniente dall'assistenza sociale, e non da tutte queste altre fonti**, e si riferirà solo marginalmente alla questione di salari e pensioni.

Cercheremo di rispondere alle seguenti domande chiave:

- *cosa significa adeguatezza? Come si calcola l'adeguatezza? (Capitolo 1)*
- *quanto adeguati sono in realtà i livelli dei redditi minimi attuali per le persone in povertà? (Capitolo 2)*
- *ci sono esempi di buone pratiche per calcolare meglio l'adeguatezza? Quali sono i loro punti forti e quali quelli deboli?( Capitolo 3)*
- *quale è la via da seguire a livello politico? (Capitolo 4)*
- *come è affrontato il tema dell'adeguatezza nelle attuali riforme dei sistemi nazionali di protezione sociale? (Capitolo 5)*

Ovviamente l'adeguatezza dei redditi è strettamente collegata all'accessibilità dei servizi essenziali presenti sul territorio. Livelli di redditi minimi relativamente alti possono dimostrarsi insufficienti in un contesto in cui i servizi essenziali sono onerosi. Al contrario, l'accessibilità dei servizi essenziali incrementa il potere di acquisto di redditi minimi bassi. Mentre questo Quaderno non può affrontare in dettaglio la problematica dell'accessibilità dei servizi, guarderemo ai modi di valutare il concreto potere di acquisto dei redditi minimi nei diversi contesti nazionali, potere di acquisto che generalmente dipende dall'accessibilità e qualità dei servizi.





## Di cosa stiamo parlando? Definizioni, basi legali e realtà

### Definizioni

#### **Reddito minimo**

Gran parte degli Stati Membri sono dotati di **sistemi** di Reddito minimo. Questi ultimi costituiscono delle 'reti di sicurezza' di base, e sono, normalmente, **non contributivi** (sarebbe a dire che **non corrispondono ai contributi derivanti dai salari delle persone**); **schemi di assistenza sociale basati sulla rilevazione delle risorse disponibili** sono sistemi che servono a garantire un reddito alle persone che non possono contare su alcuna altra fonte di reddito. Questi sistemi, chiamati anche di "ultima istanza" sono le corde di sicurezza per le persone più povere in Europa. Il livello di questi regimi dovrebbe essere sufficiente non solo a garantire la mera sopravvivenza ma, anche, a permettere alle persone che ne usufruiscono di partecipare attivamente nella società ed essere la base di una vita stabile.

I sistemi di reddito minimo differiscono dalle fonti di reddito di tipo **contributivo** quali i regimi pensionistici e le indennità di disoccupazione, il cui pagamento deriva da contributi finanziari dei datori di lavoro e sui dipendenti in attivo. In certi casi, le persone possono beneficiare di un aiuto al reddito proveniente da differenti fonti della protezione o dei sostegni sociali (per esempio, in Francia, il "revenu de Solidarité active" è un aiuto complementare: essa si aggiunge ad altre fonti di reddito al fine di garantire che il reddito delle persone raggiunga una soglia minima).

Attualmente, non esiste una definizione comune e precisa di Reddito minimo applicabile a tutti gli Stati Membri. Questi sistemi di ultima istanza non-contributivi e accompagnati da una prova delle risorse disponibili sono designati differentemente a seconda dei paesi e delle regioni. Questo illustra la grande diversità delle politiche e dei sistemi nazionali di protezione sociale. Gli strumenti internazionali ed europei se riferiscono unicamente a dei principi generali (si veda oltre) e utilizzano i termini "aiuto sociale" o "risorse e benefici"; questo mostra la difficoltà di elaborazione di un approccio comune a livello dell'UE.

**Nota bene:** il reddito minimo non deve essere confuso con il **salario minimo**, che rappresenta il livello minimo dei salari fissato dalla legge o dai contratti collettivi.

Esso è anche diverso dalla nozione di "**reddito di base**", promosso da diversi ricercatori e che si riferisce a un reddito concesso senza condizioni a tutte le persone su una base individuale, indipendentemente da altre eventuali fonti di reddito e senza alcuna richiesta in materia di occupazione. Nel mondo contemporaneo, si trova il solo esempio concreto di vero reddito di base nel sistema dei dividendi annuali provenienti dal petrolio in Alaska<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Maggiori informazioni sul reddito di base: sito di Basic Income Earth Network: [www.basicincome.org/bien/aboutbien.html](http://www.basicincome.org/bien/aboutbien.html)



## **Adeguatezza**

La nozione d'adeguatezza del reddito minimo così come interpretata e usata all'interno dell'Ue trova la sua definizione negli strumenti giuridici internazionali ed europei.

La Raccomandazione della Commissione europea, adottata nell'ottobre 2008, afferma che un "aiuto al reddito adeguato" dovrà essere **"sufficiente per poter vivere una vita compatibile con la dignità umana"**.

Questa Raccomandazione riafferma i termini della Raccomandazione adottata dal Consiglio europeo nel 1992 che serve da riferimento.

### **Una base giuridica importante: la Raccomandazione del Consiglio del 1992**

Nel contesto europeo, il principale riferimento è la Raccomandazione del Consiglio 92/441/EEC<sup>7</sup> *sui criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale* pubblicata alla fine del programma di scambio transnazionale Povertà 3. Questa Raccomandazione invita gli Stati membri a riconoscere *"il diritto fondamentale della persona a delle risorse e a delle prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e adattare, di conseguenza, i loro sistemi di protezione sociale"*, in virtù dei principi comuni esposti di seguito. Il primo di questi principi afferma che questo diritto è fondato **sul rispetto della dignità umana**.

La Raccomandazione spiega nel dettaglio come gli Stati membri dovrebbero garantire l'adeguatezza di queste risorse:

*"- la quantità di risorse sufficienti a coprire i bisogni essenziali è fissata in linea con gli **standard di vita** e i **livelli dei prezzi** per differenti tipi e taglie di famiglie;*

*Possano essere stabiliti importi supplementari che rispondono a **bisogni specifici (...)**"*

Benché questa raccomandazione sia un forte incentivo per sviluppare sistemi di reddito minimo a livello nazionale, lascia la sua attuazione nelle mani degli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà che è attualmente applicato alle questioni di protezione sociale a livello europeo.

Nel 1992 questo impegno è stato riaffermato da una *"Raccomandazione della Commissione"* adottata il 17 ottobre 2008, e approvata dal Consiglio dell'EPSCO<sup>8</sup> nel dicembre 2008<sup>9</sup>. La Raccomandazione chiedeva agli Stati membri di *"rivedere, come necessario, il loro sistema di protezione alla luce dei principi comuni elencati nel paragrafo B della Raccomandazione 92/441/EEC"*.

La Raccomandazione del 1992 è un elemento chiave di un contesto legislativo caratterizzato da una serie di altri accordi internazionali a favore dell'attuazione di questo diritto fondamentale.

<sup>7</sup> Si veda la Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:IT:HTML>

<sup>8</sup> Consiglio per l'Occupazione, le Politiche Sociali, la Sanità e i Consumatori.

<sup>9</sup> Si vedano le Conclusioni del Consiglio del 17 dicembre 2008: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/it/lisa/104818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/it/lisa/104818.pdf)

### **Quadro giuridico: cosa dicono gli accordi internazionali a proposito dell'adeguatezza del reddito minimo**

Molti altri impegni internazionali ed europei riconoscono il diritto per tutti a un reddito minimo sufficiente a garantire uno standard di vita decente, come una questione di rispetto della dignità umana e come un modo per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

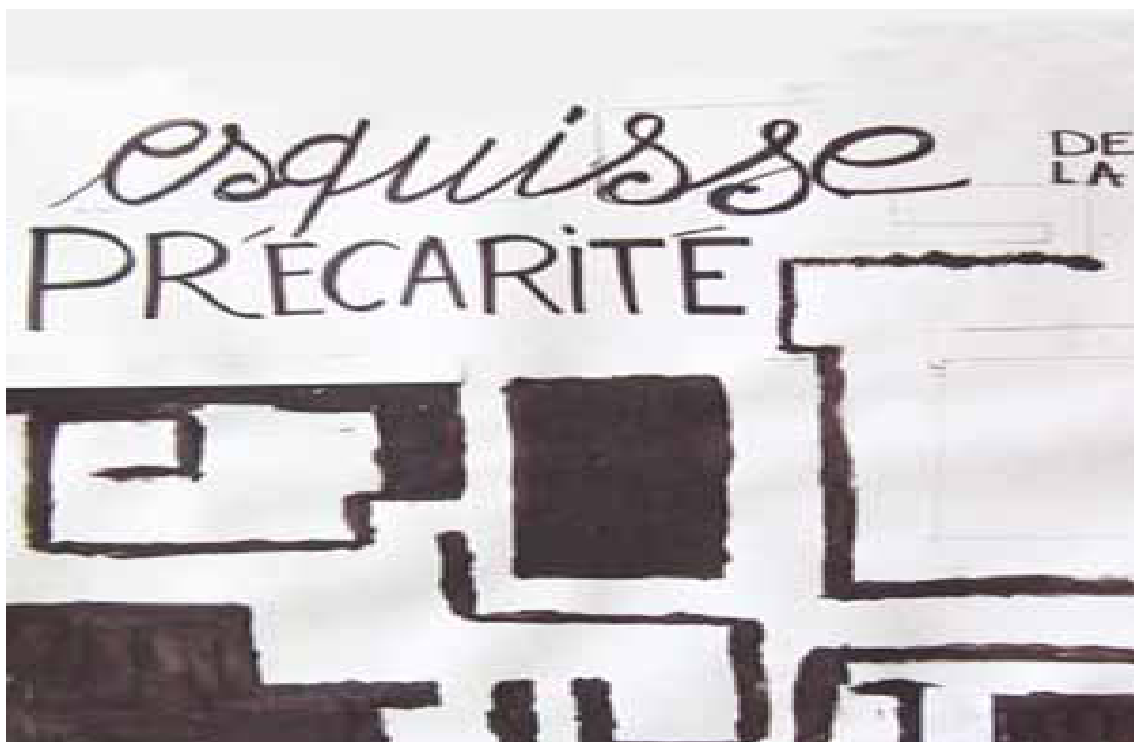
**Nazioni Unite: Dichiarazione Universale sui Diritti Umani del 1948**, riconfermata alla Conferenza Mondiale sui Diritti Umani del 1993 e dal Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali del 1966. L'Articolo 25 dichiara che *“Ognuno ha il diritto a uno **standard di vita adeguato** per la salute e il benessere di se stesso e della sua famiglia, inclusi cibo, vestiti, casa e cure mediche...”*

**La carta sociale europea del Consiglio d'Europa** (versione aggiornata del 1966): l'Articolo 13 dichiara che *“chiunque sia sprovvisto delle **risorse necessarie** ha il diritto all'assistenza medica e sociale.”*

**La Carta comunitaria dei Diritti fondamentali dei lavoratori**(1989) stipula, nel paragrafo 10, che *“le persone che non sono state in grado di entrare o di ri-entrare nel mercato del lavoro e non hanno mezzi di sostentamento devono poter ricevere **risorse sufficienti e assistenza sociale** (...)*

**La Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue**(2000) dichiara, nell'Articolo 1, che *“la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere protetta e rispettata”*. L'Articolo 34, parte 3, stipula che *“al fine di combattere l'esclusione sociale e la povertà l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza abitativa e sociale in modo da garantire un'**esistenza decente** a tutti coloro che non dispongono di **risorse sufficienti** (...)*”.

La Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue<sup>10</sup> è ora come giuridicamente vincolante, come parte del nuovo Trattato di Riforma, approvato da tutti gli Stati membri e in vigore dal primo dicembre 2009.



<sup>10</sup> Carta europea dei Diritti fondamentali : [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)



## Gli approcci delle organizzazioni anti-povertà all'adeguatezza

Mentre le definizioni legali internazionali e dell'UE sono dei punti di riferimento teorici vitali, la loro attuazione concreta è lasciata ai livelli nazionali e locali. Come è effettivamente la situazione sul territorio?

La relazione di sintesi del 2009 sui sistemi del reddito minimo nell'UE elaborata dalla Rete europea degli esperti nazionali indipendenti sull'inclusione sociale (Relazione di sintesi degli esperti nazionali del 2009<sup>11</sup>) sottolinea che: *“la realtà è che la maggior parte degli Stati membri non sottolinea la questione dell'adeguatezza e non ha definito*

*come, nei loro propri contesti regionali e nazionali, dovrebbe essere un reddito minimo adeguato che garantisca alle persone di vivere dignitosamente”.*

Alcuni accademici e attivisti anti-povertà hanno fatto alcune proposte utili a definire come l'adeguatezza possa essere definita e attuata più concretamente. La questione dell'adeguatezza del reddito è stata particolarmente studiata in ricerche anglo-sassoni. John Veil-Wilson sottolinea che: *“il carattere di adeguatezza del sostegno al reddito non può essere valutata in astratto ma intesa solo concretamente”.* Egli propone di utilizzare le seguenti **quattro questioni**<sup>12</sup>:

- **Adeguate per cosa?**
- **Adeguate per chi?**
- **Adeguate per quanto tempo?**
- **Chi dice che è adeguato?**

**Un progetto transnazionale “Verso un'iniziativa europea in materia di standard sociali”**<sup>13</sup> ha riunito ricercatori, ONG come Eapn e attori pubblici che hanno lavorato insieme per due anni sul tema del reddito minimo e su possibili aree dove si potrebbero stabilire alcuni standard minimi a livello dell'Ue. Il progetto ha evidenziato l'importanza della multi-dimensionalità della povertà, e ha fissato un elenco delle diverse concezioni di adeguatezza che dovrebbero essere prese in considerazione:

1. in termini di reddito (“quale è la somma necessaria”);
2. in termini di copertura della popolazione e di accessibilità ai vari sistemi esistenti;
3. in termini di soluzioni politiche proposte per affrontare il problema;
4. in termini “dell'adeguatezza dei servizi forniti”.

<sup>11</sup> [www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes)

<sup>12</sup> John Veil Wilson in *Why money matters: family income, poverty and children's lives* / edito da Jason Srelitz e Ruth Lister, Londra : Save the Children, 2008.

<sup>13</sup> *“Making a decisive impact on the eradication of poverty, Towards an EU initiative on social standards”*, Report from the transnational project, 2007. [www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2010/01/setting-minimum-standards-french.pdf](http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2010/01/setting-minimum-standards-french.pdf)

Infatti , tutte le questioni trattate sono la chiave per affrontare la realtà dell'adeguatezza del sostegno per sostenere i più vulnerabili. In particolare, l'accessibilità – in particolare l'accessibilità e la qualità dei servizi sociali così come quelli di interesse generale, inclusi i trasporti, l'energia, i servizi pubblici per l'impiego, i servizi finanziari ecc che hanno un impatto diretto sul potere d'acquisto e sulla qualità di vita delle persone interessate.

## LA REALTÀ DELL' (IN)ADEGUATEZZA

### La parola alle persone

La realtà non corrisponde ai criteri di adeguatezza fissati dalla Raccomandazione del 1992. Ciò che le persone interessate fanno, e ciò che i dati statistici e gli studi dimostrano, è che la maggior parte dei redditi minimi sono lontanissimi dal rispettare questi criteri non garantendo l'accesso a un alloggio, a una sana alimentazione, a un riscaldamento adeguato, a un'assistenza sanitaria di qualità, alla partecipazione alla vita sociale e culturale... Le persone che fanno affidamento su questi sistemi incontrano molte difficoltà in molti o in tutti questi aspetti della loro vita.

Le citazioni che seguono offrono una fotografia della realtà di vita delle persone che vivono con il reddito minimo<sup>14</sup>.

#### Il reddito minimo non apre la porta ad una vita con dignità:

*"Il reddito minimo ti permette di sopravvivere, non di vivere"*

*"Io non posso essere socievole. La fiducia in me stesso è distrutta, perché ogni giorno io devo essere preoccupato per il giorno dopo"*<sup>15</sup>

*"Mi vergognavo di essere un beneficiario del reddito minimo. Ho sempre voluto lavorare e mi piace sentirmi utile"*

#### Il reddito minimo non è neppure sufficiente per i bisogni essenziali:

*"Io posso permettermi solo cibo a buon mercato. Frutta e verdure per i bambini sono troppo cari e i cibi salutari sono troppo costosi per me"*

*"Il reddito minimo non basta neanche a pagare l'affitto"*

*"Noi vediamo rincari dei generi alimentari, della bolletta della luce: la vita costa sempre di più ma le pensioni e i sostegni sociali non si adeguano"*

*"Vivere con il reddito minimo è peggio che sopravvivere. Se non chiedi soldi a chi ti sta vicino non arrivi a fine mese"*

---

14 Se non altrimenti specificato, queste citazioni provengono dai lavori preparatori e gli scambi avvenuti durante gli Incontri europei delle persone in povertà. Questi Incontri si svolgono regolarmente su base annua dal 2001 sotto l'egida delle diverse presidenze di turno dell'Ue e con il supporto tecnico e scientifico di Eapn e delle sue reti nazionali. Gli Incontri europei sono un'occasione di incontro e scambio per delegazioni di persone in povertà provenienti da tutti gli Stati membri. L'Incontro del 2008 si è concentrato sul reddito minimo come un pilastro della lotta contro la povertà. Per maggiori informazioni:  
[http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=600%3Athe-european-meetings-of-people-experiencing-poverty-a-process-going-forward&catid=16&Itemid=14&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=600%3Athe-european-meetings-of-people-experiencing-poverty-a-process-going-forward&catid=16&Itemid=14&lang=en) (o) [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu) (in italiano)

15 'Voices from the poverty line : jobs and unemployment in the EU', EAPN, 2006: [http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127:-eapn-book-voices-from-the-poverty-line-jobs-and-unemployment-in-the-eu&catid=40:eapnbooks&Itemid=84&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=127:-eapn-book-voices-from-the-poverty-line-jobs-and-unemployment-in-the-eu&catid=40:eapnbooks&Itemid=84&lang=en).

## Il reddito minimo non previene la povertà:

*“La cosa buona del sistema del reddito minimo è che esiste, ma non risolve la povertà”*

*“Il reddito minimo è spesso sotto la soglia di povertà”*

## La quantità del reddito minimo non è basata sui bisogni delle persone ma su criteri arbitrari:

*“I benefici del reddito minimo variano troppo – sono una lotteria che dipende da dove abiti”*

*“Il fatto che, se si è adeguatamente nutriti è deciso dal Comune in cui si vive, è solo un altro fattore che rafforza il senso di ingiustizia, di abbandono e esclusione sociale”*

## Alcuni non ricevono nulla:

*“I giovani dai 18 ai 25 anni non hanno diritto a niente”*

*“Gli stranieri, anche quelli regolari, hanno grandi difficoltà a far valere il loro diritto al reddito minimo”*

Alcuni non vedono rispettato il loro diritto al reddito minimo perché non soddisfano pienamente le condizioni loro imposte in termini di ricerca di lavoro: *“Sto veramente male. E' shockante! Non avevo risparmi e il sostegno sociale era la mia sola entrata. Non avevo soldi per mangiare e per riscaldarmi”*<sup>16</sup>

## I fatti

### **Molti schemi di reddito minimo non sono sufficienti**

I sistemi di reddito minimo degli Stati Membri sono enormemente vari gli uni dagli altri. Il loro livello di generosità è la prima variabile<sup>17</sup>. Ma in tutti gli Stati Membri, i livelli sono una lunga strada dalla quale tirare le persone fuori dalla povertà.

All'interno dell'UE, le persone al di sotto del 60% del reddito mediano sono considerate essere a “rischio di povertà”<sup>18</sup>. Un documento di lavoro della Commissione pubblicato nel 2008<sup>19</sup> mette a confronto il reddito netto delle famiglie senza lavoro che si affidano esclusivamente ai benefici dell'assistenza sociale e alle prestazioni di alloggio ai livelli delle linee ufficiali di povertà, cioè il 60% del reddito familiare mediano. Il documento paragona tre gruppi di famiglie tipo (persona sola, genitore solo con due bambini e coppia con due bambini).

Questo confronto dimostra che solo pochi paesi garantiscono alle famiglie senza lavoro un reddito minimo e relativi benefici sufficienti a portarli vicino o al di sopra della soglia del reddito mediano del 60%, cioè, al di sopra o vicino la soglia di povertà, e questo solo per alcune famiglie (si veda la tabella 1 dell'allegato 1).

Il documento della Commissione dimostra che:

---

16 Idem

17 Si veda: *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources, Synthesis report of the independent review based on national reports from independent experts*, primo semestre 2006: [www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2006/first-semester-2006](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2006/first-semester-2006)

18 Il reddito mediano familiare divide le famiglie in due segmenti uguali con la prima metà delle famiglie che guadagna meno del reddito mediano e l'altra metà che ne guadagna di più. Per maggiori informazioni: Quaderno EAPN sulla povertà: [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu)

19 Si veda il documento di lavoro della Commissione: *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, ottobre 2008, pag. 53: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/omc\\_monitoring\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/omc_monitoring_en.pdf)

- *Genitori soli possono ricevere benefici di assistenza sociale e relativi benefici, come la casa, per esempio, fino a raggiungere la soglia della povertà o al di sopra solo in Lettonia, Germania, Danimarca, Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi.*
- *In tutti i paesi tranne la Lituania, la Germania, il Regno Unito e l'Irlanda, è probabile che le coppie con due bambini che dipendono dall'assistenza sociale che vivano al di sotto della soglia di povertà.*
- *In Slovacchia, Malta, Estonia e Spagna, tutti e tre i tipi di famiglie presi in esame dal documento sono a rischio di povertà estrema dato che i redditi "non legati al lavoro" sono inferiori del 60% alla soglia di povertà.*
- *Le tre famiglie tipo ottengono almeno il 60% del reddito mediano (100% della linea di povertà) solo in 2 paesi: Regno Unito e Irlanda.*
- *Le persone singole ricevono meno del 60% della soglia di povertà in 7 paesi (Lituania, Slovacchia, Portogallo, Malta, Estonia, Ungheria e Spagna) e almeno il 60% del reddito mediano (100% della soglia di povertà) in soli 6 paesi dell'Unione: Finlandia, Svezia, Danimarca, Regno Unito, Irlanda e Olanda<sup>20</sup>.*

Queste conclusioni sono basate sulla simulazione delle reti di sicurezza previste a favore delle famiglie senza lavoro, utilizzando il modello OCSE di tassazione- prestazioni, riflettendo, quindi, situazioni teoriche: il reddito sociale al quale le persone che ne hanno bisogno possono effettivamente attingere è ovviamente inferiore.

E' anche vero, comunque, che la protezione sociale allevia la povertà: in assenza dei trasferimenti sociali il rischio di povertà per gli stati Membri dell' UE sarebbe del 26% , contro il 16% che si registra grazie al supporto del governo. Ma non è sufficiente: più di 84 milioni di persone nell'UE vivono al di sotto della soglia di povertà.

La valutazione fatta dagli Esperti nazionali nella loro Relazione di Sintesi<sup>21</sup> del 2009 afferma che: **"Nella maggior parte dei paesi i Sistemi di Reddito Minimo sono insufficienti a permettere a tutti di vivere una vita con dignità mentre molti altri Sistemi sono molto lontani dalla meta"**.

**Queste figure di povertà coprono differenti realtà:**

E' chiaro che vivere sulla soglia di povertà non implica gli stessi standard di vita in ogni Stato membro dell'UE. Il rischio di povertà delle soglie nazionali è anche espresso da Eurostat in **"Parità di potere d' acquisto"**(PPA). I PPA rappresentano i tassi di conversione che traducono gli indicatori economici espressi in valute nazionali in una valuta comune tenendo conto dei diversi livelli dei prezzi e, dunque, del loro valore comparato. Questo significa che quando si mettono a confronto la soglia di rischio di espressa in PPA si può effettivamente paragonare il potere d' acquisto delle persone che vivono in i povertà in tutti i paesi. Le soglie a rischio di povertà espresse in PPA nell'UE vanno da 1765 all'anno in Romania a 17575 in Lussemburgo. **Questo significa che, in realtà, i livelli di vita delle persone che vivono al 60% del reddito mediano (soglia rischio povertà) in Lussemburgo sono circa dieci volte più elevati di quelli di coloro che sono a rischio povertà in Romania.** (Non dimentichiamo, però, che la povertà non è solo deprivazione materiale ma va anche messa in relazione alla capacità di partecipare alla vita sociale nella quale viviamo<sup>22</sup>.

## **Come si calcolano e come si aggiornano i massimali per il reddito minimo?**

### **Come sono calcolati gli importi del reddito minimo?**

Nel 2006, un rapporto della Commissione europea<sup>23</sup> sottolineava i diversi punti di vista a sostegno dei dispositivi di reddito minimo al livello nazionale. Il rapporto stabiliva una distinzione tra gli Stati membri, come la **Svezia**, dove lo scopo era quello di includere tutta la popolazione nel sistema generale di protezione sociale e di altri Stati, come la Danimarca, che seguivano una strategia mirata ad aiutare

20 Idem 3.

21 Idem 3.

22 Si veda: Quaderno EAPN sulla povertà: [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu)

23 Idem 17

determinati gruppi marginalizzati della società. Il rapporto sottolineava anche l'influenza che aveva su questi schemi il tipo di politica per e famiglie seguito al livello nazionale.

Nella maggior parte degli Stati membri, l'importo del reddito minimo è fissato **dai governi nazionali** ma in altri paesi dell'Ue le regole sono stabilite a livello **regionale o locale**: per esempio, le regioni autonome della Spagna o dell'Italia dove però le disparità regionali possono essere enormi: nel 2007, in Spagna il livello del reddito minimo variava tra 285 e 585 euro<sup>24</sup>. In Svezia, la gestione delle differenti componenti del reddito minimo è condivisa tra le autorità nazionali e quelle locali; ne consegue che per alcuni beni l'importo è deciso annualmente a livello nazionale mentre, per altri, la decisione spetta alle municipalità che devono finanziare i costi della vita reale (le spese di alloggio per esempio, se sono considerate "ragionevoli"). Secondo il rapporto di sintesi 2009 degli Esperti Nazionali, «*manca un ragionamento univoco nel fissare i livelli di reddito minimo, così come sussistono incoerenze non spiegabili tra gli importi versati alle diverse categorie.*»

In certi Stati membri, l'importo del reddito minimo è deliberatamente fissato **in funzione dei redditi derivanti dall'occupazione**(Danimarca, Lussemburgo, Malta, Olanda).

In Lussemburgo, il reddito minimo è legato dallo **stipendio minimo e alla pensione minima**; a Malta e in Olanda dipende dal salario minimo; in Danimarca è stabilito all'80% dell'importo massimo dei **sussidi di disoccupazione** per i genitori con bambini e al 60% per le persone senza figli.

**Pochi Stati membri fissano l'importo del reddito garantito tenendo conto di ciò che considerano essere i bisogni reali delle persone o di quello che sembra essere idoneo ad assicurare la loro piena partecipazione nella società.**



**In Lituania**, l'importo del reddito minimo garantito è in funzione del prezzo di un paniere di beni convenuti. A Cipro, si basa su uno studio fondato su degli indicatori statistici definiti in un precedente studio del bilancio familiare. **In Germania**, gli aiuti alle spese di sussistenza coprono il cibo, l'alloggio, i vestiti, l'igiene personale, gli elettrodomestici, il riscaldamento e i bisogni personali di tutti i giorni. L'aiuto alle spese di sussistenza è concesso in base a tassi normalizzati e le spese di alloggio e di riscaldamento sono interamente coperte. Esistono degli aiuti supplementari in caso di bisogni specifici<sup>25</sup>.

In linea di massima, il livello di aiuto dipende dagli **obiettivi politici del governo**. Per esempio, si tende a mantenere dei livelli di reddito minimo bassi per incitare le persone ad accettare qualsiasi tipo di lavoro. Il rapporto di sintesi 2009 degli Esperti Nazionali sottolinea una forte tendenza, da parte degli Stati membri, a legare il versamento del reddito minimo alle misure di aiuto all'impiego ed alle misure di attivazione. Molti paesi hanno la *"tendenza a rinforzare la condizionalità e a porre delle restrizioni all'accesso ai benefici e ai servizi sociali."* Difatti, durante gli ultimi anni, il paradigma "rendere il lavoro remunerativo" è stato dominante nell'elaborazione politica europea, una tendenza che si è tradotta in tagli negli aiuti sociali e negli aiuti all'impiego versati ai disoccupati e agli inattivi. I membri di EAPN non hanno mai smesso di sottolineare l'impatto negativo che queste politiche hanno su coloro che non hanno un lavoro. I governi, pur di fare aumentare i tassi di occupazione e ridurre il numero di beneficiari sociali, sembrano utilizzare gli aiuti per spingere le persone ad accettare qualsiasi impiego.

<sup>24</sup> Rapporto degli Esperti spagnoli sul reddito minimo : [www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes)

<sup>25</sup> Fonte: sito MISSOC:[http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do)

In questo contesto politico, si utilizzano sanzioni specifiche per punire le persone che possono vedere i loro sussidi diminuire o essere eliminati del tutto.

### **Come vengono aggiornati i livelli di reddito minimo?**

Gli approcci nazionali variano molto. In certi Stati membri, l'importo del reddito minimo garantito è rivisto ogni anno alla luce dell'indice dei prezzi<sup>26</sup>.

- Solo in due paesi ( Belgio e Lussemburgo) l' indicizzazione rispetto ai prezzi è automatico e non dipende da una decisione governativa.
- In altri paesi, l'importo è legato al livello delle pensioni o degli stipendi.
- In alcuni Stati membri, come Bulgaria e Lettonia. l'importo è chiaramente adattato in funzione delle disponibilità di bilancio
- In Spagna, la revisione dell'importo è decisa dai governi regionali. In certe regioni, come la Catalogna, è negoziato con i sindacati.

Su base dell'esperienza delle persone interessate, si può affermare che **i livelli di reddito minimo, già sotto la soglia di povertà, non sono stati adattati in seguito al forte aumento di questi ultimi anni del costo dei bisogni di base come l'alloggio, il cibo e l'energia; una tendenza che diminuisce ulteriormente un potere di acquisto già limitato.**

Tra l'ultimo trimestre 2007 e l'ultimo del 2008, In **Lettonia**, gli affitti sono aumentati del 23,4% e, solo nel 2008, il costo del riscaldamento è aumentato del 31,6%<sup>27</sup>. Il costo dell'energia è sostanzialmente aumentato in diversi paesi (Italia, Belgio, Bulgaria, Malta...), al punto che i governi di certi Stati membri cercano di compensare a questi aumenti con aiuti diretti. A Malta, per esempio, le persone più povere ricevono del denaro dal governo per pagare le bollette dell'acqua o dell'elettricità.

### **Le pressioni sul reddito minimo causate dall'attuale crisi economica**

Nel contesto di crisi attuale, due tendenze opposte influenzano il reddito minimo. Se, da una parte, alcuni Stati membri mettono in essere politiche per mantenere la coesione sociale e proteggere i più vulnerabili, particolarmente attraverso l'aumento degli importi di reddito minimo e il numero delle persone che ne possono usufruire, dall'altra, come illustra il rapporto di EAPN sulle conseguenze sociali della crisi<sup>28</sup>, altri governi, sotto la pressione di debiti pubblici in continua crescita<sup>29</sup>, premono per indebolire i regimi di reddito minimo diminuendo sia il numero di persone che hanno diritto a usufruirne sia rafforzando i paletti per ottenerlo.

Il **Belgio** ha aumentato l'importo di diversi aiuti sociali, compreso il reddito minimo, del 2%. Tuttavia, il governo non ha alzato il reddito minimo al di sopra della soglia di povertà, così come avevano congiuntamente richiesto i Centri Pubblici di Assistenza Sociale (C.P.A.S), e i militanti della lotta contro la povertà.

Il reddito minimo in **Romania** è stato aumentato, dal luglio 2009, del 15% ma è ancora lontano dall'importo necessario.

La **Bulgaria** ha aumentato il livello del reddito minimo e dei sussidi familiari.

---

26 Idem

27 Fonte: Valutazione aggiornata del CPS e della Commissione europea sull'impatto sociale della crisi economica e le relative risposte politiche, Maggio 2009: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=750&subCategory=758&country=0&year=0&advSearchKey=&mode=advancedSubmit&langId=en>

28 Rapporto di EAPN sull'impatto sociale della crisi, dicembre 2009: [http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1294%3Aeapns-report-on-the-social-impact-of-the-crisis-and-of-the-recoverypackage&catid=42%3Aeapn-policy-papers&Itemid=82&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1294%3Aeapns-report-on-the-social-impact-of-the-crisis-and-of-the-recoverypackage&catid=42%3Aeapn-policy-papers&Itemid=82&lang=en)

29 *Building Security, Giving Hope, EAPN assessment of the National Strategic Reports on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010*: [http://www.eapn.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=676:building-security-givinghope-eapn-assessment-of-the-national-strategic-reports-on-social-protection-and-social-inclusion-2008-10&catid=42:eapnpolicy-papers&Itemid=82&lang=en](http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=676:building-security-givinghope-eapn-assessment-of-the-national-strategic-reports-on-social-protection-and-social-inclusion-2008-10&catid=42:eapnpolicy-papers&Itemid=82&lang=en)

In **Portogallo**, la durata di concessione del reddito minimo è passata provvisoriamente da 12 a 18 mesi.

**EAPN Austria** è in allarme per il montante degli aiuti dal momento che i sussidi di disoccupazione sono molto bassi e non sono stati aumentati.

**EAPN Spagna**, sottolinea "le grandi disparità tra le diverse regioni e le incoerenze nella messa a regime che minano il diritto sociale al reddito minimo", e aggiungono che "le autorità locali, con un deficit di 30 miliardi di euro, sono alla ricerca di tutti gli abbattimenti possibili e immaginabili". Infine, riportano che il governo spagnolo ha appena stabilito un aiuto fisso che può essere richiesto dai disoccupati alla fine del diritto di sussidio di disoccupazione purché rispondano a certi criteri<sup>30</sup>.

Come dice chiaramente il rapporto CPS / Commissione sulla crisi: "in certi piani di rilancio è chiaramente previsto che l'aumento delle spese in alcuni settori siano compensati da tagli in altri settori al fine di diminuire la spesa globale (come, per esempio, l'Irlanda<sup>31</sup>).

### **Il non-ricorso (non take-up), e la «protezione insufficiente»**



Non solo gli importi dei regimi di reddito minimo esistente sono insufficienti, ma una parte considerevole della popolazione non ne ha l'accesso, anche quando il reddito minimo è garantito.

La nozione di "non-ricorso" è utilizzata correntemente per descrivere il fatto che le persone non fanno valere i loro legittimi diritti.

Parecchie ragioni possono spiegare questo basso tasso di richiesta:

- *La maggior parte dei sistemi di aiuto sociale sono molto complessi e i cittadini non sono adeguatamente informati o non ricevono la giusta consulenza in materia di diritti esigibili;*

- *Si stigmatizza il ricorso **agli aiuti non contributivi**: le persone sono viste come "profittatori" e molti preferiscono non fare richiesta;*

- *In certi casi, come in Austria, può essere richiesto il rimborso degli aiuti sociali ricevuti quando si riprende a lavorare.*

Uno studio pubblicato dall'OCSE<sup>32</sup> nel 2004 suggerisce che i tassi di ricorso, nella cornice dei programmi di aiuto all'alloggio e di aiuti sociali, variano in generale tra 40% e 80%: in altri termini, su dieci persone che ne hanno diritto, **da 4 a 8 li fanno valere**.

Il rapporto di sintesi 2006 degli Esperti Indipendenti sull'attuazione della Strategia per l'Inclusione Sociale sottolinea che "in certi casi, la complessità dei sistemi sembra dare problemi e implica una non-sollecitazione degli aiuti per i beneficiari eleggibili che sono scoraggiati da questa complessità".

Le ipotesi relative al tasso di non-ricorso sono state rimesse recentemente in questione perché si concentrano unicamente sui fattori psicologici inerenti all'individuo mentre, spesso, la persona è impossibilitata ad accedere ai suoi diritti per i tanti ostacoli sociali e istituzionali.

Un studio pubblicato in 2004 da I. Nicaise e S. Groenez propone il **concetto di "protezione insufficiente" per definire l'incapacità del sistema a offrire un reddito minimo universale**. Nelle sue conclusioni questo studio afferma che "il tasso di protezione insufficiente è altissimo. Su base

30 Idem 26

31 Idem 27

32 *Take up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence*. OECD Social employment and Migration paper": [www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf)

annua, una percentuale della popolazione compresa tra 2 e 13% vive, in un dato momento, con un reddito inferiore al reddito minimo nazionale (garantito)". Lo studio si basa su dei dati del periodo 1993-1997 proveniente da 13 "vecchi" Stati membri dell'Unione europea. Sebbene i dati non siano recenti, le conclusioni dello studio corrispondono a ciò che i membri di EAPN regolarmente affermano. L'indagine considera le seguenti ragioni come responsabile dell'incapacità dei sistemi di reddito minimo a funzionare come base protettiva: le regole in materia di eleggibilità, gli ostacoli amministrativi, gli errori di calcolo degli importi, le sanzioni e le sospensioni, il deficit statale, ecc. In certi casi, i sistemi possono "garantire importi inferiori a quelli prescritti per la legge. Questo avviene, per esempio, quando le regole non sono pienamente applicate o quando una parte degli aiuti è trattenuta alla fonte per assicurare il rimborso dei debiti".

Da qualche anno si assiste a una strumentalizzazione delle indennità per spingere le persone ad accettare un impiego qualsiasi, aumentando le relative sanzioni. Un'analisi realizzata dal Segretariato del Sistema Europeo di Informazione Reciproca sulla Protezione Sociale nel 2008 sottolinea **l'impatto negativo di certe politiche che mirano a rendere il lavoro più remunerativo** "sull'obiettivo di questi sistemi che consiste nell'offrire un livello adeguato di reddito per tutti". Come afferma un membro di EAPN Francia: "il diritto al reddito minimo dovrebbe essere incondizionato perché rappresenta il minimo per sopravvivere. Non si può sanzionare delle persone che vivono con 440 euro al mese!".

Nel loro rapporto del 2009, la maggior parte dei Esperti Nazionali Indipendenti dichiara che "è evidente che il non-ricorso, malgrado l'assenza di documenti di riferimento, è un problema di grande portata che esige una grande attenzione" visto che la maggior parte dei paesi vive questa situazione.

Una ricerca condotta in Belgio sul periodo 1993-1997 dimostra che la proporzione di individui che cadono tra le maglie della rete di sicurezza sociale ( 3,9%), è più grande della proporzione di individui salvati dalla rete di sicurezza sociale(1,2%).

In Finlandia, sulla base dei dati raccolti nel 2005, si calcola che con la metà delle persone eleggibili (aventi diritto) sollecita gli aiuti sociali.

L'esperto austriaco ha fatto notare che "il tasso di non-ricorso sembra essere considerevole."

Per gli esperti tedeschi, "il tasso di non ricorso è tra il 25 e il 40%".

In Portogallo, il tasso di ricorso varia tra il 70 ed il 75%.

Gli esperti aggiungono inoltre che il rischio di non-ricorso è più elevato in certi gruppi. Per esempio, in Belgio, questo rischio è più elevato tra le donne, le coppie, le persone con livello di educazione inferiore al secondo grado di istruzione e per le persone di età compresa tra i 16 e i 24 anni. In Austria, il rischio di non-ricorso può considerevolmente variare tra le regioni.

**L'idea di avere meccanismi di reddito minimo adeguati per tutti suscita molto scetticismo. Non si crede generalmente possibile calcolare né convenire ciò che è necessario per vivere nella dignità, soprattutto quando si tratta di farlo in tutta l'Unione europea.**

Non esiste un metodo in seno all'UE che permette di calcolare quale sia il livello di reddito necessario per vivere nella dignità. Visto che gli attuali meccanismi di protezione sociale hanno provato la loro incapacità a sconfiggere, diminuire o prevenire la povertà, alcuni ricercatori, militanti, persone in situazione di povertà e alcuni servizi delle amministrazioni pubbliche stanno verificando diversi metodi di calcolo per pervenire a quanto equivalga e quali siano gli strumenti da mettere in campo a livello nazionale ed europeo. In altre parole, stanno cercando di definire cosa voglia effettivamente dire "vita dignitosa" attraverso l'analisi dei bisogni di base.

Presentiamo qui di seguito alcuni approcci che potranno suscitare la riflessione, pur sottolineando, per ciascuno di essi, le sue carte vincenti e i suoi inconvenienti.

## **Indicatori di privazione materiale: un approccio statistico europeo sulle condizioni di vita inadeguata**

La serie di indicatori convenuti nella cornice del Metodo Aperto di Coordinamento in materia di inclusione sociale e di protezione sociale,( gli indicatori di "Laeken"<sup>33</sup> ) non permettono di comprendere fino in fondo le condizioni reali delle persone che vivono in situazione di povertà. Nel 2007, un gruppo di specialisti in politica sociale ha sottolineato la necessità di sviluppare la ricerca per rispondere alle seguenti domande:

- « Cosa può realmente permettersi di consumare realmente una famiglia che vive sulla soglia del 60%? »
- "Quale è il legame, in ogni paese, tra la soglia del 60% e il reddito minimo e in quale misura le persone sotto la soglia di povertà dipendono da un reddito minimo garantito?"<sup>34</sup>

Nel 2009, gli indicatori hanno compiuto un primo passo in avanti: allo scopo di valutare la **privazione materiale** sono stati adottati due nuovi indicatori, a complemento di quelli utilizzati dal MAC sociale. Benché questi indicatori non siano stati concepiti per calcolare il livello adeguato dei redditi minimi, permettono comunque di:

- *comprendere meglio ciò che implica un reddito inadeguato, tenendo presente la diversità delle condizioni di vita negli Stati membri dell'UE;*
- *concentrarsi sulle persone più vulnerabili e su coloro che vivono sotto la soglia di povertà. Difatti, tra le persone minacciate dalla povertà, alcune vivono nettamente sotto la soglia di povertà: questi nuovi indicatori danno un'idea di quante siano le persone che vivono in situazione di privazione estrema.*

## **Il necessario per una vita normale nella dignità**

Questi nuovi indicatori di privazione materiale valutano l'accesso ai beni e servizi di base essenziali per una vita dignitosa.

Si basano su un elenco di 9 "item" giudicati essere, a livello sociale, beni di prima necessità:

### **Elenco degli item riconosciuti su un piano sociale come beni di prima necessità:**

La famiglia può permettersi di:

- *pagare ipoteche o affitti, bollette dell'acqua e della luce*
- *partire per una settimana di vacanze*
- *riscaldare casa in modo appropriato*
- *mangiare un giorno su due carne, pollame o pesce*
- *affrontare spese inattese*

La casa famiglia può permettersi (se lo desidera) di:

4. *possedere un televisore*
5. *possedere un telefono*
6. *possedere un'automobile*
7. *possedere una lavatrice*

La scelta di questi beni ha ricevuto una convalida sociale attraverso un'inchiesta europea di Eurobarometro che ha dimostrato che, per almeno il 50% della popolazione nell'UE-27, questi beni sono quasi tutti giudicati assolutamente necessari o necessari per avere condizioni di vita decente.

---

33 B. Nolan, E. Marlier, A.B. Atkinson, B. Cantillon, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Bristol Policy Press, 2006

34 Fonte dei dati: Il questionario di EU-SILC è un'indagine annuale europea condotta all'interno di una raccolta di informazioni sui redditi e le condizioni di vita delle diverse tipologie di famiglie.

### ***I due nuovi indicatori***

Il primo indicatore adottato è la "**proporzione di persone che non possiedono almeno 3 degli item dell'elenco.**" Nel 2006, il 3% della popolazione che vive in Lussemburgo non possedevano almeno 3 degli item citati, contro il 50% della popolazione in Lettonia.

Il secondo indicatore adottato è il "**numero medio di item di cui sono private le popolazioni toccate dalla privazione estrema nei differenti paesi.**" Mira a rispondere alla seguente domanda: nella categoria delle persone che non possiedono almeno 3 item, di quanti item sono in media privati, 3, 4 o più? In quale misura sono privati di beni di prima necessità? Come valutare la gravità della loro privazione?

Per esempio, in Islanda, le persone che non possiedono almeno 3 item sono private in media di 3,36 item, mentre in Lettonia questa stessa categoria è privata in media di 4,12 item. Ciò significa che il tasso di privazione dei più vulnerabili è più elevato in Lettonia che in Islanda.

La tabella qui di seguito illustra i valori, nell'UE, dei tassi di privazione e dell'indice di privazione media. *Tasso di privazione e indici di privazione media ( su 9), tra le persone che non possiedono almeno 3 item dell'elenco, 2006.* Fonte: Eurostat, EU-SILC 2006 .

<b>Paesi</b>	<b>% di persone privati di almeno 3 item</b>	<b>Numero di item di cui sono privati le persone in condizione di privazione estrema</b>
Lussemburgo (LU)	<b>3</b>	3,49
Norvegia (NO)	<b>5</b>	3,71
Svezia (SE)	<b>6</b>	3,45
Paesi bassi (PB)	<b>6</b>	3,48
Islanda (IS)	<b>8</b>	3,36
Danimarca (DK)	<b>8</b>	3,59
Finlandia (FI)	<b>10</b>	3,48
Austria (AT)	<b>10</b>	3,48
Regno Unito (RU)	<b>10</b>	3,49
Spagna (ES)	<b>11</b>	3,45
Irlanda (IE)	<b>11</b>	3,66
Francia (FR)	<b>13</b>	3,57
Belgio (BE)	<b>13</b>	3,76
Germania (DE)	<b>13</b>	3,51
Italia (IT)	<b>14</b>	3,70
Slovenia (SI)	<b>14</b>	3,49
Repubblica ceca (CZ)	<b>20</b>	3,79
Portogallo (PT)	<b>20</b>	3,74
Grecia (GR)	<b>23</b>	3,81
Cipro (CY)	<b>31</b>	3,50
Slovacchia (SK)	<b>36</b>	3,77
Ungheria (HU)	<b>38</b>	3,96
Lituania (LT)	<b>41</b>	4,09
Polonia (PL)	<b>44</b>	4,06
Lettonia (LV)	<b>50</b>	4,12

## Vantaggi e inconvenienti di questo approccio

### Vantaggi

Gli indicatori di privazione materiale danno una migliore idea delle conseguenze reali della povertà per coloro che vivono sulla o sotto la soglia di povertà convenuta al livello dell'UE.

La scelta degli indicatori è stata convalidata da un sondaggio europeo, implicando un passo avanti importante verso standard sociali europei.

L'adozione degli indicatori riflette un ampio consenso in seno alle istituzioni e agli Stati membri intorno a un insieme di beni giudicati necessari per vivere dignitosamente.

Questi indicatori si aggiungono alla soglia del 60% del reddito mediano e, dunque, confermano questo importante punto di riferimento.

### Inconvenienti

Le persone in situazione di povertà non sono state sistematicamente associate alla formulazione degli indicatori, anche se hanno preso parte alla fase sperimentale. Ciò può aver causato la distorsione delle priorità.

Anche se i 9 item sono stati selezionati dalla maggioranza della popolazione europea durante l'inchiesta, rimane un gran numero di persone che potrebbero scegliere altri item.

Gli indicatori non danno un'immagine completa della multi-dimensionalità della povertà (per quanto riguarda l'accesso a un alloggio decente, alla vita sociale, alla cultura, all'educazione, alla salute...) e non riflettono totalmente l'interazione tra i diversi fattori.

Non riflettono la realtà particolarmente dura della povertà in certi paesi. *"In Romania, le popolazioni in situazione di povertà hanno principalmente bisogno di abbastanza denaro per sopravvivere e mandare i figli a scuola che sono tutte molto costose, più di 50€ al mese per bambino. La maggior parte delle persone in situazione di povertà non hanno né una vera casa né servizi igienici"*, dice un membro di EAPN.

Esiste il rischio che gli indicatori si concentrino unicamente su delle forme di povertà assoluta, a discapito di politiche più ambiziose di lotta contro la povertà, con lo scopo di ridurre la povertà relativa e di promuovere una società più giusta.

Più in generale, si impone un approccio più ambizioso in grado di migliorare la capacità dell'UE di comprendere e paragonare la realtà delle persone in situazione di povertà. In particolare, bisogna approfondire l'analisi del potere di acquisto concreto delle persone che dipendono dai sistemi di reddito minimo.

## Un budget standard minimo per una vita decente nel Regno Unito

**Il progetto sugli standard per il reddito minimo della Fondazione Joseph Rowntree, dimostra che è possibile definire il livello di reddito necessario per vivere dignitosamente.**

Un studio pubblicato il 1 luglio 2008 dalla Fondazione si era proposto di rispondere alla seguente domanda: quale è il livello di reddito giudicato necessario per avere un livello di vita socialmente accettabile nel Regno Unito e per partecipare alla società?

Lo studio ha fissato uno standard di reddito minimo per il Regno Unito, basato sulle proposte fatte dal grande pubblico, dimostrando anche quanto costano i beni e i servizi di base per i differenti tipi di famiglie. Informazioni dettagliate e i rapporti sono disponibili sul sito web del progetto: [www.minimumincomestandard.org](http://www.minimumincomestandard.org)

Il metodo utilizzato ha messo insieme due delle principali metodologie per la **definizione di un bilancio normalizzato** già utilizzate: la "metodologia del consenso" che si basa su gruppi di discussioni tra persone e la "metodologia degli esperti." Secondo lo studio, un livello di vita minimale comporta più dell'alimentazione e l'alloggio, estendendosi a tutto quello di cui si ha bisogno per usufruire delle opportunità e delle scelte necessarie per partecipare alla vita sociale.

Una nomenclatura dei bisogni dei differenti tipi di famiglie è stata elaborata attraverso 39 **gruppi di discussioni** e gruppi di lavoro. La lista conteneva i seguenti item: alimentazione, abbigliamento, alloggio, acqua ed elettricità, combustibile, beni per la casa e personali, servizi, trasporti, attività sociali e culturali. I gruppi ricevevano dei consigli dagli esperti (nutrizionisti, ingegneri specializzati nel riscaldamento...) e i partecipanti dovevano concentrarsi su quello di cui "avevano bisogno" e non su ciò che "desideravano".

Lo studio arriva a formulare un **bilancio settimanale per un ventaglio di famiglie, in grado di garantire condizioni di vita giudicate accettabili per "l'uomo - o la donna- della strada."**

Il progetto è arrivato alle seguenti conclusioni: **"in Gran Bretagna, lo Stato non riesce a garantire un reddito sufficiente per raggiungere il livello che i gruppi interessati giudicano accettabile".** Secondo lo studio, **il reddito garantito copre solamente il 42% di questo bilancio** nel caso di una persona sola (nel 2008). Una famiglia con bambini e dipendente da un reddito garantito riceve solamente due terzi di un bilancio accettabile. All'opposto, il reddito garantito per una coppia di pensionati supera del 5% questo bilancio.

La ricerca è stata aggiornata nel luglio 2009. L'aggiornamento della ricerca ha dimostrato che il costo del bilancio minimo di una famiglia è aumentato di circa il 5%. Secondo lo studio: **"L'aumento supera nettamente il tasso di inflazione perché una persona che dipende dal reddito minimo spende più della metà del suo reddito per l'alimentazione, il riscaldamento domestico e il trasporto pubblico che hanno registrato un aumento dal 7 al 12%".**

E' interessante notare come una ricerca esplicativa dimostri che, durante una recessione, la popolazione pensa che, comunque, le condizioni di vita minimale non dovrebbero garantire unicamente la sopravvivenza ma anche di avere un ruolo attivo nella società.

## **Vantaggi e inconvenienti di questo approccio**

### **Vantaggi**

Questo approccio permette di valutare quale deve essere il livello dei benefici sociali per costituire una rete di sicurezza effettiva, dimostrando che è possibile arrivare a un consenso su quali beni siano necessari per vivere dignitosamente.

Siccome questi risultati si basano sull'opinione di persone "ordinarie", essi sono in grado, meglio di altri, di riuscire a suscitare il pubblico consenso su livelli di indennità accettati da tutti.

L'approccio è esauriente, le persone in situazione di povertà partecipano alle scelte degli indicatori, non solo alla verifica della loro pertinenza.

Tutte le categorie di reddito sono rappresentate nei gruppi, gli standard giudicati necessari per vivere nella dignità sembrano essere stati fissati in modo equo - per esempio il gruppo di genitori soli comprendeva genitori più o meno poveri. Coinvolgere solamente le persone in povertà comporta il rischio di fissare delle norme più minimali.

Questo approccio ha provato la sua utilità in termini di stimolazione del dibattito, di lobbying e di elaborazione delle politiche pubbliche.

L'approccio può essere facilmente attualizzato, ciò che permette, per esempio, di analizzare l'impatto della crisi attuale sui più poveri. Lo studio è di tipo partecipativo, permettendo di valutare l'opinione del grande pubblico a proposito degli standard minimi di vita e di mettere in evidenza che, anche in tempo di crisi economica, la popolazione britannica non sembra abbandonare l'obiettivo di permettere a tutti e a tutte l'accesso a condizioni di vita decenti.

### **Inconvenienti**

Le opinioni di persone con diverse categorie di reddito e di differenti gruppi bersaglio sono state prese in conto per definire ciò che è accettabile "per tutti." Nonostante ciò, non ci si è specificamente concentrati sul punto di vista e l'esperienza delle persone che vivono in situazione di povertà, mentre la loro parola deve essere al centro di ogni discussione inerente l'adeguatezza.

L'approccio, complesso, esige molti sforzi, tempo, personale e risorse. Il processo risulta quindi difficile da trasferire in altre realtà. Tuttavia altri paesi potrebbero ispirarsi al lavoro già realizzato.

L'approccio esige un controllo ex-post molto rigoroso che garantisca l'utilizzo dei bilanci settimanali proposti. Essendo difficile seguire a lungo termine i cambiamenti delle condizioni di vita delle persone, può risultare altrettanto difficile aggiustare in corso d'opera il budget.

Questo metodo non si collega alla soglia del 60% del reddito mediano: il rischio è che la discussione si concentri sulla povertà materiale assoluta e non sulla povertà relativa o sulle disuguaglianze.

## **Un paniere di beni costruito sulla esperienza delle persone che vivono in povertà**



**Un progetto transnazionale della UE condotto da EAPN Irlanda dal titolo “Stabilire standard sociali minimi in Europa”** ha fatto lavorare assieme per due anni (2005-7) una moltitudine di attori del settore pubblico e di quello associativo sia sulla questione del ruolo che l’UE potrebbe rivestire nel fissare standard sociali utili a rafforzare la lotta contro la povertà sia su come questi standard potrebbero essere sviluppati. Il Rapporto finale presenta gli elementi del consenso raggiunto tra i partecipanti. Esso stabilisce che *“l’adozione di un approccio comune per standard sociali a livello UE deve essere visto come un dialogo permanente che coinvolge gli stati membri, l’UE, la gente che vive in povertà, i ricercatori sociali e il pubblico in generale, al fine di concordare una serie di beni e servizi ,di cui necessita ciascuno stato membro per una vita dignitosa, e programmi complementari e azioni affinché tutti possano accedere a tali beni e servizi.”*

**EAPN Belgio, dopo aver partecipato a progetto transnazionale, si è impegnato in un progetto nazionale di ricerca su “una buona pratica metodologica per il calcolo del livello adeguato basato sulle buone pratiche”,** progetto gestito dall’Università di Anversa con la Haute Ecole Catholique di Kempen, che potrebbe essere visto come la continuazione del progetto sugli standard sociali.

Una prima fase è stata condotta nella regione fiamminga. Il network regionale fiammingo ha partecipato al gruppo di pilotaggio della ricerca e numerose associazioni di persone che vivono in povertà sono state direttamente coinvolte nei gruppi di discussione tematica.

Basandosi sull’esperienza di persone che vivono in povertà, il progetto ha testato una ipotesi scientifica riguardo i bisogni umani per una vita dignitosa. Il progetto ha utilizzato un “paniere di beni” , elaborato da accademici, omni-comprendivo ed estremamente preciso riguardo ai bisogni che devono essere coperti per assicurare una vita dignitosa, dall’alimentazione alla vita sociale e culturale passando per la casa, la sicurezza. Per ciascuna voce il progetto ha, nel corso del tempo, raccolto il punto di vista degli esperti. In seguito, i risultati sono stati verificati secondo il punto di vista e l’esperienza di due gruppi focus, uno di operatori sociali attivi nell’area, e l’altro di persone che vivono in povertà. A quest’ultimo è stata data la prevalenza nei casi in cui i risultati provenienti dai due gruppi erano discordanti.

I bisogni sono stati quantificati per differenti tipologie familiari e quindi discussi ancora da gruppi che includevano esperti e persone che vivono in povertà.

Le reazioni delle persone in povertà è stata utilizzata per mettere in evidenza quando c’erano differenze tra il modello accademico e la realtà delle persone in povertà. Per esempio:

- *alcune persone vivono troppo lontane dai negozi con i prezzi più bassi, rendendo necessaria la scelta tra acquistare un prodotto a costo più alto o spendere soldi per raggiungere i negozi che vendono a prezzi inferiori.*
- *Alcune persone non hanno un frigorifero o un freezer. Questo significa che esse devono gestire gli acquisti giorno per giorno, piuttosto che ridurre i costi grazie a grandi spese.*

- *Il modello non copre i bisogni specifici e i relativi costi legati alla malattia, sebbene le persone che vivono in povertà sono probabilmente più di altre persone afflitte da problemi di salute, quella mentale inclusa.*

Durante la seconda fase progettuale, nel 2009, il metodo è stato sperimentato in altre due regioni del paese, la Vallonia e la regione di Bruxelles.

### **Vantaggi e inconvenienti di questo approccio**

#### **Vantaggi**

I primi risultati dimostrano che il budget necessario per una vita dignitosa è superiore a quello definito dalla soglia di povertà nazionale e della somma che si ha a disposizione nel caso si percepisca il reddito minimo garantito.

I risultati mettono in evidenza il ruolo cruciale della partecipazione delle persone in povertà.

Il budget mira ad assicurare la piena partecipazione nella società e non semplicemente la sopravvivenza. Esso tiene conto sia dei diversi ruoli che una persona ha nella società sia delle sue aspettative. Per esempio, come genitore, ci si aspetta di potersi prendere cura dei propri figli e di poter dare loro una buona istruzione; come lavoratore ci si aspetta di contribuire alla produzione di beni o servizi, seguendo gli sviluppi del proprio settore lavorativo e quindi essere in grado di svolgere al meglio la propria mansione lavorativa; come membro della propria comunità locale si suppone di dover essere informati di cosa ci accade intorno, ecc...

#### **Inconvenienti**

Il modello di budget scientifico si riferisce ad una fittizia persona "ideale" che si presume essere sana senza bisogni specifici inerenti ad alcune problematiche, tipo, per esempio, la disabilità: Si tratta di una persona ben informata e razionale quando acquista ciò di cui ha bisogno. La realtà per le persone povere è molto diversa.

Il progetto è limitato a un confronto tra esperti provenienti dal mondo accademico, operatori sociali e persone in povertà, escludendo il punto di vista della gente ordinaria: il modello di budget non è dunque stato sperimentato in condizioni di vita "normali", che dovrebbero essere comunque il punto centrale per la definizione di una vita dignitosa. (Per esempio il modello di budget usato utilizza una quantità di carne sufficiente dal punto di vista della salute ma al di sotto dei consumi della classe media).

La ricerca non si occupa dei migranti. Anche se alcuni risultati ottenuti con gli emigranti hanno mostrato delle similitudini con i fiamminghi in condizioni di povertà, non possiamo dimenticare che gli immigrati si scontrano con una serie di problemi in più che non sono stati integrati con i risultati finali della prima fase progettuale. Non sono neanche presi in considerazione nella seconda fase (regione Vallonia e regione di Bruxelles).

L'approccio non si collega con la mediana del 60% come linea di povertà: ciò porta al rischio di avere una discussione focalizzata sui livelli di povertà assoluta piuttosto che sulla relativa povertà e sulle disuguaglianze.

## **Usare un budget di riferimento come una pietra miliare per i processi decisionali: l'esempio Svedese.**

Per “budget di riferimento” si intendono modelli di spesa per diverse tipologie di famiglia. Questi budget sono stati sviluppati attraverso l'Europa e sono usati per una varietà di scopi. C'è un progetto europeo finanziato dalla Commissione europea nel quadro del Programma Progress, coordinato da alcuni membri di European Consumer Debt Network<sup>35</sup> che promuove e incoraggia la costruzione di questi budget nei paesi dove non sono ancora utilizzati.

Il materiale prodotto dal progetto contiene esempi interessanti provenienti da paesi molto diversi tra loro come, per esempio, l'esempio svedese dove per “budget di riferimento” si intende molto più di un budget minimale ed è stato sviluppato sin dal 1976. Il budget in questione supera i bisogni di base, rendendo possibile la partecipazione alla vita sociale, incluso il tempo libero. L'ammontare e il modo in cui esso è calcolato sono pubblici. Il budget di riferimento o altri sistemi di questo tipo simili sono usati in molti modi:

- *consulenza sul budget e supporto alla riduzione di eventuali debiti*
- *ricalcolo del credito in caso di prestiti bancari*
- *recupero crediti*
- *ricerche pubbliche collegate ai budget familiari*
- *analisi della situazione di diversi gruppi familiari*
- *istruzione*
- *sensibilizzazione*

Questo tipo di budget è utilizzato anche come riferimento per il calcolo delle prestazioni sociali.

Per esempio per una famiglia composta da 2 adulti, un bambino di 10 anni e un altro di 4, le spese giornaliere, secondo il budget di riferimento svedese, include le seguenti voci: cibo, vestiario, scarpe, prodotti per l'igiene personale, tempo libero, giornali, radio, TV, telefono, per un totale di 825€ al mese. Le indennità sociale completerà il reddito disponibile di questa famiglia fino ad arrivare all'ammontare del budget di riferimento, più le reali spese come l'affitto, l'elettricità, gli spostamenti da e verso il lavoro, le assicurazioni, la cura dei bambini, i versamenti pensionistici o in caso di disoccupazione, se considerate ragionevoli.

---

35 Si veda: [www.ecdn.eu](http://www.ecdn.eu)

## **Vantaggi e inconvenienti di questo approccio**

### **Vantaggi**

Il budget di riferimento è uno strumento obiettivo ed efficace che permette di calcolare le indennità sociali.

L'utilizzo del budget di riferimento come indice pubblico di calcolo delle indennità sociali legittima questo strumento e rispetta il diritto ad una vita dignitosa.

Il budget di riferimento è utilizzato in molti modi: lo strumento è visibile e permette di capire meglio la realtà delle persone in povertà.

L'elevato livello di trasparenza di questi strumenti ne favorisce l'accettazione e il senso di proprietà.

### **Inconvenienti**

Il budget di riferimento non copre l'intero ventaglio delle spese giornaliere di una famiglia, in particolare affitto ed energia che, se coperte, sono trattate separatamente. In pratica i Comuni possono fissare delle linee guida su queste voci, mettendo un tetto, per esempio, all'ammontare concesso per i costi per l'affitto. Questo budget è diventato sia un minimo che un massimo tanto che alcune municipalità erano più generose in passato, prima della messa a regime del budget di riferimento. In più, diverse spese non sono adeguatamente aggiornate come, per esempi, gli aumenti relativi ai costi della salute, dell'energia e degli alloggi.

Questo metodo non include la partecipazione delle persone in povertà e non ha collegamenti con la soglia mediana del 60%.

Il suo livello non è generoso abbastanza per assicurare una piena partecipazione nella società odierna.

La situazione delle persone vulnerabili è resa ancor più difficile dalla corrente pressione per la riduzione delle spese sociali.



## Idee per l'elaborazione delle politiche pubbliche: l'esempio del pilastro sulle pensioni

**L'adeguatezza è un concetto centrale nel dibattito UE sulle pensioni.**

A livello Europeo, all'interno del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale viene realizzata, in parallelo con la Strategia per l'Inclusione Sociale e la Strategia per la Sanità e le cure di lunga durata, una Strategia per le pensioni.

La Strategia Europea sulle Pensioni ruota intorno alla loro **adeguatezza** e alla **sostenibilità** finanziaria del sistema. La strategia mira a rispondere alle minacce che incombono sulle future pensioni a causa dell'evoluzione demografica e all'alto rischio di povertà delle persone anziane in molti Stati Membri. (Per maggiori informazioni si veda l' apposita pagina web della Commissione Europea<sup>36</sup>).

Se, da una parte la sostenibilità sembra predominare il dibattito pubblico sulle riforme nazionali dei sistemi pensionistici nazionali, le organizzazioni che rappresentano gli interessi degli anziani insistono sul fatto che l'adeguatezza di reddito deve rimanere lo scopo principale di ogni modello pensionistico. (Maggiori informazioni sul sito di AGE, la Piattaforma Europea degli Anziani<sup>37</sup>). Inoltre, nel contesto della crisi, le organizzazioni degli anziani mettono l'accento sul ruolo dello Stato per assicurare pensioni adeguate per tutti, e sul fatto che le contribuzioni individuali devono essere accompagnate da una solidarietà efficace.

A questo riguardo, la presa di posizione di AGE del 2009 "Assicurare pensioni adeguate per tutti nell'UE – una responsabilità condivisa per la società"<sup>38</sup>, richiede urgentemente :

- *Modelli pensionistici equilibrati e diversificati che poggino su basi stabili (il cosiddetto primo pilastro)*
- *Maggiore sicurezza per le contribuzioni individuali all'interno dei meccanismi di finanziamento pensionistici*
- *Misure per facilitare il mantenimento del loro lavoro e l'accesso al lavoro di qualità per i lavoratori più anziani*
- *Attenzione specifica alle esistenti disuguaglianze di genere tra i redditi degli anziani e evitare di creare nuove forme di disuguaglianza in futuro*
- *Aiutare le persone con carriere brevi o atipiche affinché possano usufruire di pensioni decenti.*

Con queste richieste, AGE insiste sul bisogno di assicurare che qualsiasi riforma pensionistica futura – quando si tratterà di collegare i contributi con i benefici- sia raggiunta in un modo socialmente consono e giusto.

Esigere che le pensioni siano adeguate riveste un'importanza specifica in un'Unione europea dove le persone anziane con più di 65 anni hanno il tasso di povertà più alto tra tutte le categorie di età<sup>39</sup>.

Secondo AGE ciò implica una serie di raccomandazioni in riferimento ai gruppi di persone anziane più vulnerabili come le donne, le persone sole, i migranti o i disabili:

8. *Per promuovere la loro inclusione sociale e autonomia, gli Stati membri dovrebbero garantire alle persone anziane un reddito minimo che sia almeno equivalente alla soglia di povertà del 60% del reddito mediano*
9. *Nello sviluppare schemi pensionistici gli Stati membri dovrebbero fare riferimento all'articolo 1 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali relativo alla dignità dell'essere umano, per esempio il diritto ad un reddito minimo adeguato deve essere riconosciuto come fondamentale e necessario per vivere dignitosamente e autonomamente.*

---

36 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=752&langld=it>

37 [www.age-platform.eu](http://www.age-platform.eu)

38 In inglese all'indirizzo: [www.age-platform.eu/en/age-policy-work/social-protection/age-position-statement](http://www.age-platform.eu/en/age-policy-work/social-protection/age-position-statement)

39 Per ulteriori informazioni: Indicatori di inclusione sociale sul sito di Eurostat:  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment>

10. *Sostenere i disoccupati e persone malate o coloro che si prendono cura dei bambini e degli anziani nel momento stesso in cui si incoraggiano pensioni private.*
11. *Sviluppare reti di sostegno in grado di aiutare le persone anziane a vivere dignitosamente.*
12. *Assicurare un'indicizzazione adeguata che permetta ai pensionati di tenere il passo con la società e non cadere gradualmente in povertà.*
13. *Le modalità di indicizzazione devono essere decise da tutte le parti in causa con attenzione al contesto economico.*

**L' esempio del Metodo Aperto di Coordinamento ci dice che mettere la questione dell'adeguatezza al centro delle politiche è possibile e conveniente perché mette insieme la promozione di un approccio basato sui diritti con la risposta a specifiche necessità.**



# ADEGUAMENTO DEL REDDITO MINIMO NELL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

## ESEMPI NAZIONALI DI RIFORMA

In questo periodo spesso, nel contesto delle politiche per l'inclusione attiva, un numero di Stati Membri ha affrontato o iniziato un dibattito sulla riforma dei modelli di reddito minimo esistenti. Hanno affrontato il tema dell'adeguatezza? Chi ha fatto sì che questo accadesse? Chi e perché ha deciso quanto è un reddito adeguato?

Presentiamo di seguito quattro processi di riforma nazionale (Francia, Austria, Finlandia e Belgio) presentati direttamente dalle reti nazionali di EAPN.

EAPN nota che **le riforme degli schemi di reddito minimo hanno in prima istanza l'obiettivo di spingere le persone nel mercato del lavoro e che l'obiettivo di consentire alle persone di vivere dignitosamente è menzionato raramente**. In alcuni casi, comunque, il problema dell'adeguatezza può essere stato sollevato ai margini del dibattito, aprendo così la possibilità di progredire anche in questo senso.

### Francia: Il "revenu de Solidarité active"(rSa): realizzare la strategia per l'inclusione attiva

*Contesto: il fallimento dei precedenti modelli di reddito minimo nel loro obiettivo di reinserimento professionale.*

Il RMI (un aiuto al reddito combinato con una indennità di disoccupazione) esiste in Francia da una ventina d'anni (dal 1988). Esso ha soddisfatto la sua funzione primaria, offrire alle persone con più di 25 anni un minimo di risorse indispensabili per sopravvivere ma ha solo parzialmente realizzato la sua seconda missione, cioè, l'inserimento sociale e professionale.

Il Governo ha dunque voluto modificare il sistema al fine di "attivare le spese passive", ossia, per creare un legame più forte tra indennità e inserimento professionale.

*Lo strumento politico - stato giuridico e processo: la creazione rSa ("revenu de Solidarité active")*

Il rSa è il nuovo schema di reddito minimo che è andato a rimpiazzare il sistema precedente, il Reddito Minimo per l'Inserimento (RMI).

La legge è stata votata dopo un periodo di sperimentazione condotto in diversi *Dipartimenti*, nel dicembre 2008, ed è entrata in vigore il primo giugno 2009.

Recentemente (ottobre 2009), il rSa è stato reso accessibile anche ai giovani con meno di 25 anni a patto che abbiano lavorato per almeno due anni sui tre anni precedenti. Fino a quel momento, il rSa non era accessibile a chi avesse meno di 25 anni.

Le persone in povertà hanno partecipato ai lavori preparatori per la creazione del rSa nel quadro di un vasto meccanismo di governance che ha coinvolto tutti gli attori chiave.

### Principali elementi: Cosa è cambiato?

Il rSa rafforza il meccanismo di incentivi per il rientro a lavoro: i lavoratori poveri potranno unire l'indennità al salario.

Il livello di reddito minimo non è stato aumentato.

### Come è stato affrontato il problema dell'adeguatezza?

L'obiettivo della riforma è risolvere il problema dei lavoratori poveri è di incoraggiare i beneficiari a rientrare nel mercato del lavoro. **L'adeguatezza non è vista nell'aspetto di ciò che è necessario per una vita dignitosa, ma su quello che sembra essere una retribuzione "giusta" per chi partecipa al mercato del lavoro.**

### Punti di forza e debolezze della riforma:

Il rSa è indubbiamente un progresso per i lavoratori poveri che così guadagnano un pò di più.

Ma le associazioni **avevano domandato un aumento del RMI del 25% su 5 anni, così come è stato fatto per i redditi delle persone disabili e degli anziani. Avevano anche richiesto un**

**indicizzazione del totale che riflettesse il costo della vita. Questo non è stato accettato**, ed è una vera ingiustizia perché il potere d'acquisto legato al RMI è diminuito considerabilmente se paragonato al salario minimo.

La critica principale delle associazioni al rSa è che non migliora la condizione dei più vulnerabili o di coloro che sono più lontani dal mercato del lavoro. Nulla si fa per queste persone che, in definitiva, ricevono meno aiuti di coloro che hanno meno difficoltà e di coloro che già hanno un lavoro.

EAPN Francia critica anche l'assenza di incondizionabilità del rSa: le persone possono essere multate se non rispettano il loro contratto di inserimento o se rifiutano due offerte di lavoro che corrispondano al loro profilo professionale.

**Per maggiori informazioni:** Bruno Groues, UNIOPSS, EAPN Francia [bgroues@uniopss.asso.fr](mailto:bgroues@uniopss.asso.fr)

## **Austria: una nuova legge condizionata dalle risorse.**

### **Le debolezze dell'attuale sistema decentralizzato**

Le indennità sociali quali quelle per la disabilità, i costi per le residenze per gli anziani sono su base non contributiva e fanno parte del sistema di "ultima istanza" all'interno del sistema di assistenza sociale Austriaco. Sono finanziate attraverso le imposte generali e mirano ad offrire un minimo per la **sopravvivenza in caso di bisogno o emergenza**.

Il **sostegno sociale** principale è stabilito, messo in opera e gestito dalle Province federali.

Anche se la Costituzione austriaca prevede che ogni provincia abbia la sua legge di assistenza sociale, esistono alcuni **principi di base comune**: il sostegno sociale è garantito alle persone in caso di necessità quando le loro risorse o i versamenti da parte di terzi non sono sufficienti per vivere dignitosamente. L'eleggibilità dipende dalle risorse della famiglia, dato che i suoi membri devono garantire un supporto finanziario. Tutte le risorse (tranne eventuali indennità familiari) sono prese in considerazione nel valutare il bisogno della persona. Circostanze permettendo, il recipiente deve ripagare quanto ricevuto (anche se non tutte le province applicano questa regola).

**Non esistono standard minimi** per la maggior parte delle prestazioni sociali. Ne consegue che più della metà delle indennità di disoccupazione e più dell'80% degli aiuti sociali sono inferiori all'aiuto versato a complemento di pensione minime.

Il ricorso a sostegni sociali è **fortemente stigmatizzato** e le **informazioni relative** ai criteri di eleggibilità è largamente insufficiente. I ricercatori sociali stimano che il **tasso di non utilizzo arriva al 50%**.

Inoltre, uno studio realizzato da EAPN Austria rileva delle gravi lacune nella distribuzione degli aiuti sociali. Il 17% delle ONG intervistate segnala casi di rigetto da parte dei servizi delle domande di aiuto e il 47% aggiunge che l'accesso agli aiuti è autorizzato solo dopo l'intervento di una ONG e che, spesso, la somma versata è inferiore a quanto stabilito dalla legge.

### **Un nuovo meccanismo nazionale di reddito minimo condizionato alle risorse.**

I **principali obiettivi** del nuovo modello di reddito minimo condizionato alle risorse sono **la messa in opera di norme minime e un migliore accesso ai trasferimenti sociali**, incluso un miglioramento del tasso di accesso effettivo. Il sistema non rimette in questione i principi di base del sistema sociale austriaco come, per esempio, l'insistenza sull'accesso al mercato del lavoro e sul principio della valutazione della situazione familiare.

Il **processo** per l'introduzione di un sistema unico di reddito minimo condizionato alle risorse per l'insieme del territorio austriaco è partito qualche anno fa attraverso una serie di negoziazioni sulla sua adeguatezza e sulle sue componenti.

Il governo precedente aveva organizzato una serie di incontri per discutere il concetto di reddito minimo condizionato alle risorse. Il nuovo governo ha adottato il piano originale, riducendone il campo d'azione e senza passare attraverso un dibattito pubblico.

**Anche se EAPN Austria non è stata coinvolta direttamente nella elaborazione della riforma, la rete ha utilizzato questo momento per lanciare la campagna sul reddito minimo di EAPN Europa. EAPN Austria ha contribuito** attraverso comunicati stampa, l'organizzazione e la partecipazione a eventi pubblici.

Attualmente, la legge è oggetto di negoziati tra il governo nazionale e quelli regionali e dovrebbe entrare in vigore nel settembre del 2010.

### **Cosa cambia?**

- *La creazione di un sistema nazionale che sincronizza i sistemi regionali esistenti*
- *Regole minime valide per tutti i redditi in Austria (condizioni di ingresso e di eventuale recupero, livello comune, regole di procedura)*
- *Inclusione dei beneficiari nel sistema di assicurazione sanitaria*
- *Diminuzione del reddito minimo fino al 50% se la persona è considerata essere "non disponibile al lavoro".*

### **Come è stato affrontato il problema dell'adeguatezza?**

Il progetto in discussione prevede che il reddito minimo **copra il costo della casa e della vita**. Inoltre dovrebbe coprire il costo di eventuali cure sanitarie e permettere l'inclusione sociale e culturale. Una persona singola avrà diritto a 744 euro (per dodici volte l'anno), cioè circa 200 euro in meno della soglia di povertà (951 euro al mese nel 2008).

L'adeguatezza non è obiettivo primario della riforma e EAPN Austria da tempo chiede con forza un dibattito pubblico a questo proposito.

### **Punti di forza e debolezze della riforma**

La riforma garantisce il diritto a un'assicurazione sanitaria a tutti i beneficiari

Non prevede obbligo di rimborso se non quando si ha un'occupazione

Mira ad armonizzare i diversi sistemi regionali.

Ma, alcuni aspetti sono molto criticabili:

- *La riforma non prevede una somma sufficiente per coprire le spese di affitto e di energia;*
- *Non copre i costi legati ad alcuni bisogni specifici ;*
- *Il livello di reddito minimo è troppo inferiore a quello di povertà;*
- *Il sostegno è versato alle famiglie e non agli individui;*
- *Prevede sanzioni in caso di indisponibilità al lavoro.*

**Per maggiori informazioni:** [verena.fabris@volkshilfe.at](mailto:verena.fabris@volkshilfe.at) - EAPN Austria: [www.armutskoconferenz.at](http://www.armutskoconferenz.at)

### **Finlandia: la riforma delle pensioni e degli aiuti sociali nel 2011**

*Contesto: L'attuale sistema di protezione sociale consiste in un largo numero di diversi benefici di sicurezza sociale che sono nati e sono stati emendati nel corso di decenni. Il sistema non è considerato giusto, globale o in grado di fornire sufficienti incentivi in un contesto di una popolazione globalizzata che invecchia. Nel suo Programma di governo (19 aprile 2007) l'attuale Gabinetto della Finlandia pianifica gradualmente la riforma nell'intero sistema di protezione sociale. Per maggiori informazioni: [www.stm.fi/en/strategies](http://www.stm.fi/en/strategies)*

### **Strumenti politici e processi**

Gli obiettivi della riforma sono rendere più attraenti le offerte di lavoro per farle accettare più facilmente, ridurre la povertà e assicurare un reddito minimo adeguato. Un obiettivo futuro è rendere l'intero sistema di protezione sociale più semplice e chiaro.

La riforma è messa a punto dalla Commissione SATA, composta dai rappresentanti dell'amministrazione centrale, del mercato del lavoro e del terzo settore.

La Commissione SATA ha presentato le sue proposte per le basi principali della riforma nel gennaio 2009.

### **Cosa c'è di nuovo?**

Le proposte della Commissione coprono l'intera sfera del sistema nazionale di sicurezza sociale. Comunque, due raccomandazioni sono già state adottate dal governo, entrambe riguardanti l'adeguatezza del reddito minimo:

- L' introduzione di una **pensione garantita** che assicuri che le pensioni più basse raggiungano un livello ragionevole (ad oggi, 685 euro al mese), a partire da marzo 2011
- Le prestazioni sociali di base (sostegno minimo, assegni familiari, sovvenzioni per la presa in carico a domicilio) siano **legate all'indice dei prezzi al consumo**. Il primo aumento dell'indice entrerà in vigore il primo marzo 2011.

### Come è stato affrontato il problema dell'adeguatezza?

L' adeguatezza del reddito minimo è stato **uno degli scopi iniziali della riforma, derivando direttamente dalla Costituzione**, che sancisce che ognuno ha il diritto alle cure e a livelli di sussistenza essenziali, al diritto alla sicurezza di un reddito di base in caso di disoccupazione, malattia o disabilità e durante la terza età così come alla nascita di un figlio o alla morte del capofamiglia.

Il concetto di adeguatezza non è ancora definito. Secondo la Commissione SATA, un confronto tra il livello generale di reddito e standard di vita può essere utilizzato come punto di riferimento ma, in definitiva, cosa è considerato uno standard adeguato di vita, è sempre un giudizio basato sulla valutazione ed è comunque soggetto al processo decisionale politico.

La Commissione propone di seguire la regola secondo la quale al governo deve **essere richiesto di stabilire l'adeguatezza dei sussidi di base ogni quattro anni**, basandosi sullo sviluppo dei livelli dei redditi generali e tenendo in conto la sostenibilità dell'economia pubblica, la sostenibilità sociale e tutti gli altri requisiti connessi allo sviluppo della società.

### Punti di forza e debolezze

Le raccomandazioni della Commissione sono buone e importanti, ma insufficienti. Innalzare il livello dei sussidi di base è essenziale per risolvere la situazione di coloro che si trovano nelle condizioni più difficili: fino a quando ciò non verrà realizzato, la povertà relativa e l' emarginazione sociale potranno solo aumentare.

**Per maggiori informazioni:** [kirsi.vaatamoinen@stkl.fi](mailto:kirsi.vaatamoinen@stkl.fi) - EAPN Finlandia c/o Federazione Finlandese per lo stato sociale e la salute, [www.eapn-fin.org](http://www.eapn-fin.org)

### Belgio: uno strumento di pianificazione generale contro la povertà.

*Contesto: la Costituzione belga sancisce che "ogni uomo ha il diritto di vivere dignitosamente" (articolo 23). Nel 2006, il 14,7% (corrispondente a 1.470.000 persone) della popolazione belga viveva sotto la soglia della povertà. Il valore attuale dei sistemi di reddito minimo (euro 726n al mese a persona), intitolato "reddito di integrazione sociale" è al di sotto della soglia di povertà (euro 878 al mese per persona nel 2009). Un servizio pubblico devoto alla lotta contro la povertà, precarietà e emarginazione sociale è stato creato nel 1999.*

### Il piano federale anti-povertà

Attraverso un processo partecipativo, un piano anti-povertà fu adottato a livello nazionale nel luglio 2008 per gli anni 2009, 2010 e 2011: tutti i ministeri (di tutti e sei governi in Belgio) e tutti gli attori della società civile furono consultati. EAPN Belgio è stata attivamente coinvolta e lo è ancora in qualità di Consulente privilegiato.

### Le novità

Una serie di misure con lo scopo di combattere la povertà, raggruppate sotto sei principali obiettivi:

- *Un reddito che permetta alle persone di pianificare il proprio futuro*
- *Garanzia del diritto alla salute*
- *Occupazione come fonte di integrazione sociale e benessere*
- *Accesso alla casa*
- *Accesso garantito all'energia*
- *Accesso per tutti ai servizi pubblici*

## Come è stato affrontato il problema dell'adeguatezza?

Senza parlare specificamente di "adeguatezza", la questione è affrontata dai diversi obiettivi del piano.

Una prima serie di misure ha lo scopo di incrementare il livello dei redditi: il primo obiettivo (un reddito che permetta alle persone di pianificare il proprio futuro) include l'incremento del potere d'acquisto attraverso un aumento dei sussidi sociali, delle pensioni minime e dei sussidi familiari.

Altre misure mirano a "garantire l'accesso per tutti all'energia", incluso lo sviluppo di una "tariffa sociale" per l'energia.

Infine, altre misure ancora puntano ad assicurare l'accesso per tutti ai servizi pubblici, comprese tariffe sociali per la telefonia, la lotta contro il divario digitale attraverso la riduzione delle tariffe di accesso ad internet.

Una proposta per aumentare i sussidi sociali (incluso il reddito di integrazione sociale) al livello della soglia di povertà è stata presentata dal Segretario di Stato durante la preparazione del Piano Federale, ma la proposta non è stata recepita dal governo.

## Punti di forza e debolezze

A seguito della riforma è nato un consenso tra una varietà di attori, incluso il Segretario di Stato, sul bisogno di innalzare i sussidi sociali allo scopo di rispettare la dignità umana.

La riforma è andata avanti passo dopo passo acquistando a mano a mano il consenso della popolazione.

Il concetto di adeguatezza può essere realizzato innalzando il livello del reddito stesso e operando per aumentare gli standard di vita delle persone in povertà.

Ma alla fine la disponibilità del budget pubblico rimane il criterio definitivo.

**Per maggiori informazioni:** Ludo Horemans, [ludo.horemans@antwerpen.be](mailto:ludo.horemans@antwerpen.be) - EAPN Belgio, [www.bapn.be](http://www.bapn.be)



## Conclusioni

Appare del tutto evidente l'urgenza di riformare gli attuali meccanismi di reddito minimo in vigore nell'Unione europea. Sia il mondo della ricerca che coloro che operano sul territorio concordano sul fatto che i sistemi attuali non garantiscono una vita dignitosa. E' un fallimento che mette a rischio la coesione sociale.

Più e più attori cercano di affrontare questa problematica e, in effetti, sono stati fatti piccoli passi avanti. E' una tendenza che si rileva nei progetti che cercano di concretizzare il concetto di adeguatezza e nei dibattiti politici sulla riforma degli attuali modelli.

La dimensione europea potrebbe essere un catalizzatore e facilitare la risoluzione di questa questione se gli Stati membri accettassero di concretizzare l'impegno preso nel 1992 per *"un diritto fondamentale a risorse e prestazioni sufficienti"*.

Le raccomandazioni contenute nel rapporto della Rete europea degli esperti nazionali indipendenti (allegato 2 ) propongono innovazioni importanti.

L'adeguatezza del reddito minimo è per EAPN un punto centrale: [www.adeguateincome.eu](http://www.adeguateincome.eu) è lo specifico sito internet della campagna di EAPN sul reddito minimo adeguato per tutti dove potrete trovare informazioni dettagliate su questo tema e sulle azioni condotte dalla rete nel quadro di questa campagna.



## **Allegato 1 : Principali conclusioni e proposte dal Rapporto del 2009 della Rete europea degli esperti nazionali indipendenti**

### **Adeguatezza**

- per affrontare la mancanza di chiarezza su cosa sia un reddito minimo adeguato che permetta di vivere dignitosamente, sarebbe bene che la Commissione europea concordi su alcuni criteri comuni. Questi criteri aiuterebbero gli Stati membri a far sì che i loro modelli di reddito minimo rispondano ai requisiti contenuti nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 1992 relativa ai criteri comuni per risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale e nella Raccomandazione della Commissione europea del 2008 sull'Inclusione attiva delle persone escluse e dal mercato di lavoro. Questi criteri comuni permetterebbero di monitorare e valutare se e come gli Stati membri rispettano queste raccomandazioni. Per dare più importanza ai sistemi di reddito minimo nel quadro dell'agenda sull'inclusione attiva, bisognerebbe considerare la possibilità di adottare una direttiva quadro europea, basata sui criteri comuni, sull'adeguatezza dei meccanismi di reddito minimo.
- Tutti gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto dovrebbero urgentemente avviare un dibattito a livello nazionale per arrivare a un consenso generalizzato sul livello di reddito minimo necessario nel loro paese per garantire a tutti una vita dignitosa e per riscattarli dalla povertà e l'esclusione sociale. Questo dibattito potrebbe poggiare sui criteri comuni proposti nella nostra prima Raccomandazione.
- Come tappa intermedia verso l'adeguamento di tutti i sistemi di reddito minimo, tutti gli Stati membri dovrebbero far sì che, in un lasso di tempo definito a livello nazionale, l'effetto combinato del reddito minimo e delle altre misure politiche permetta a tutti di uscire dal rischio di povertà. Questa misura rispetterebbe le disposizioni previste dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 nella quale i deputati europei hanno dichiarato che *“la realizzazione della Raccomandazione 92/441/CEE deve essere migliorata per quanto concerne il reddito minimo e i trasferimenti sociali”* e che *“la sicurezza sociale dovrebbe garantire un reddito minimo per una vita dignitosa, a un livello superiore di quello che espone le persone a rischio di povertà”*. I passi in avanti nella realizzazione di questo obiettivo dovrebbero essere seguiti attentamente dalla Commissione.

### **Indicizzazione**

- Tutti i paesi che non dispongono ancora di un meccanismo efficace e trasparente di indicizzazione annuale del valore del loro modello nazionale di reddito minimo dovrebbero dotarsene. Questo meccanismo dovrebbe garantire che i sistemi di reddito minimo seguano l'inflazione e l'aumento del costo della vita. La Commissione potrebbe sostenere utilmente lo scambio di conoscenze e di buone pratiche sui meccanismi efficaci e giusti di indicizzazione tra gli Stati membri.

### **Copertura**

- Gli Stati membri che hanno a disposizione sistemi molto complessi dovrebbero semplificarli e svilupparne di più integrati.
- I paesi i cui sistemi di reddito minimo non coprono gruppi importanti di persone in povertà come i senza fissa dimora, i rifugiati, i richiedenti asilo, gli immigrati senza documenti e i Rom, dovrebbero riformare i loro sistemi per includere questi gruppi.

### **Non ricorso**

- Tutti i paesi che non l'hanno ancora fatto dovrebbero metter in campo strumenti per il controllo dei livelli di non ricorso e dei suoi motivi. Dovrebbero inoltre introdurre sistemi che riducano il tasso di non ricorso e monitorarne l'efficacia. A questo proposito, si potrebbero utilizzare a livello centrale i registri anagrafici per individuare i nuclei familiari minacciati dalla povertà e

contattarli per verificare la loro eventuale eleggibilità al reddito minimo. Nei paesi dove le amministrazioni non sono attrezzate si potrebbe prevedere una serie di iniziative volte a rafforzare le loro capacità (a livello nazionale e/o infra-nazionale secondo il sistema più efficiente) per introdurre modelli di reddito minimo efficaci e trasparenti. Infine, sarebbe importante garantire la coerenza dell'interpretazione dei criteri di eleggibilità per evitare casi di discriminazione e razzismo nell'attribuzione del reddito minimo.

- La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, potrebbe raccogliere e diffondere esempi di strategie di successo messe in essere dagli Stati membri per aumentare il tasso di ricorso.

### **Disincentivi**

- La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri potrebbe documentare e diffondere quelle buone pratiche degli Stati membri che rispondono ad una doppia sfida: a. Garantire l'efficienza dei sistemi di reddito minimo eliminando quegli elementi che disincentivano al lavoro e che garantiscano a coloro che lavorano redditi sufficienti per proteggerli contro la povertà; b. Garantire un reddito minimo adeguato essenziale per evitare l'esclusione.

### **Collegare i tre pilastri dell'Inclusione attiva**

- Gli Stati membri in ritardo dovrebbero mettere in campo un approccio più sistematico che miri a attuare misure di attivazione del mercato di lavoro, di cui possano usufruire i beneficiari di reddito minimo, che permettano l'inserimento. Un' offerta di servizi di supporto di qualità dovrebbe essere considerata tanto importante quanto il ricorso a incentivi finanziari o sanzioni.
- Gli Stati membri che ancora non lo fanno dovrebbero privilegiare l'accesso a servizi di qualità dei beneficiari di reddito minimo e dovrebbero mettere in moto meccanismi per monitorare la questione.
- La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri potrebbe raccogliere esempi di buone pratiche degli Stati membri che collegano il sistema di reddito minimo alle misure di attivazione sul mercato del lavoro e all'accesso a servizi di qualità. In questo quadro sarebbe bene raccogliere gli esempi di buone pratiche in materia di approcci coordinati a livello locale attraverso iniziative quali gli "sportelli unici". Si tratta, di nuovo, di un settore dove lo scambio di conoscenze e di buone pratiche dovrebbe essere incoraggiato.

### **Monitoraggi e Rapporti**

- Nel quadro del MAC sociale e della Raccomandazione sull'Inclusione Attiva del 2008 il Comitato per la protezione sociale dovrebbe prevedere la messa a punto di un sistema trasparente di monitoraggio e di Rapporti regolari sul ruolo giocato dai sistemi di reddito minimo in quanto garanti, per tutti i cittadini, dell'accesso alle risorse e ai servizi necessari per avere una vita dignitosa .
- Per aiutare gli Stati membri e la Commissione in questo esercizio regolare di Rapporti, sarebbe opportuno incrementare il ruolo del Sistema europeo d'informazione reciproca sulla protezione sociale affinché possa recepire sistematicamente le evoluzioni dei sistemi di reddito minimo e possa fornire tavole comparate sulle caratteristiche dei sistemi di reddito minimo nell'UE.
- Per monitorare l'adeguatezza, la copertura, la messa in opera effettiva e il ricorso al reddito minimo e ai servizi di aiuto sociale, gli Stati membri che ancora non lo fanno dovrebbero mettere appunto delle procedure che garantiscano la partecipazione attiva dei beneficiari nel monitoraggio di questi sistemi.

### **Crisi economica e finanziaria**

- Data la crisi economica e finanziaria, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero pervenire a sistemi migliori che garantiscano che il ruolo essenziale dei sistemi di reddito minimo, in quanto protettori dei più vulnerabili e stabilizzatori economici importanti in tempi di crisi sia parte integrante del lavoro di monitoraggio e di rapporti sulla crisi.

## Allegato 2: principali documenti e progetti relativi al reddito minimo adeguato

### Documenti ufficiali dell'Unione Europea

#### Sul sito della revisione tra pari in materia di inclusione sociale:

Rapporto di sintesi degli esperti nazionali sui meccanismi di reddito minimo degli Stati membri dell'UE – Hugh Frazer e Eric Marlier, ottobre 2009. Rapporti degli esperti nazionali disponibili [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

Risoluzione ( non legislativa) del Parlamento europeo sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro: maggio 2009:

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+VO//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+VO//EN)

Conclusioni del Consiglio sui principi comuni d' inclusione attiva per combattere più efficacemente la povertà del 17 dicembre 2008:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/en/lsa/104818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/en/lsa/104818.pdf)

#### Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Monitoraggio dei progressi degli Stati membri in rapporto agli obiettivi della Strategia europea per la Protezione e l'Inclusione Sociale, ottobre 2008:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/omc\\_monitoring\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/omc_monitoring_en.pdf)

*Tendenze, recenti sviluppi, inclusione attiva e risorse minime, rapporto di sintesi* della valutazione indipendente basato sui rapporti nazionali degli esperti indipendenti, primo semestre 2006:

[www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2006/first-semester-2006?set\\_language=en](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2006/first-semester-2006?set_language=en)

#### Raccomandazione del Consiglio del 1992, 92/441/CEE, "sui criteri comuni in materia di risorse e di prestazioni sufficienti nei meccanismi di protezione sociale":

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexueiServ.do?uri=CELEX:31992H0441:EN:HTML>

Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, pagina web dedicata al Metodo Aperto di Coordinamento: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>

La Banca dati del **Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale** offre una serie di tavole comparative sui meccanismi di protezione sociale nell'UE. Rimane il fatto che la comparabilità dei meccanismi nazionali di reddito minimo si scontra con l' assenza di una definizione comune. Si veda: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

### Campagne, reti, progetti delle ONG

**Campagna di EAPN** per sistemi di reddito minimo adeguato, documenti di riferimento sull'evoluzione delle politiche di reddito minimo: [www.adequateincome.eu](http://www.adequateincome.eu) e [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

**Basic Income Network(Bin)**, rete internazionale di collegamento tra persone e gruppi interessati al dibattito: [www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html](http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html)

**European Consumer Debt Network**, partecipa a un progetto transnazionale che si prefigge di promuovere la definizione e la normalizzazione di budget standard in tutta l'UE come strumento chiave nella lotta contro l'esclusione sociale: [www.ecdn.eu](http://www.ecdn.eu)

L' esperienza di **Vincentian partnership for Justice** in Irlanda in materia di budget standard:

[www.budgeting.ie](http://www.budgeting.ie)

Progetto della **Fondazione Joseph Rowntree** che mostra il prezzo dei prodotti e servizi di base per diverse categorie di nuclei familiari: [www.minimumincomestandard.org](http://www.minimumincomestandard.org)

***Progetti transnazionali sugli standard sociali***

[www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standard-across-the-european-union](http://www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standard-across-the-european-union)

***Progetto Belga***

[www.menswaardiginkomen.be](http://www.menswaardiginkomen.be)

Si veda anche la presentazione in power point sul sito:

[http://onderzoek.khk.be/domein Sociaal-EconomischBeleid/documents/PPTbudgetstandaardbereniceStorms.pdf](http://onderzoek.khk.be/domein%20Sociaal-Economisch%20Beleid/documents/PPTbudgetstandaardbereniceStorms.pdf)





Nata nel 1990, la Rete europea delle associazioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (EAPN) è un'organizzazione indipendente di associazioni e di gruppi impegnati nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale negli Stati membri.

Questo quaderno è stato redatto da Claire Champeix, del segretariato di EAPN, con il supporto del gruppo di lavoro di EAPN sull'inclusione sociale e di Sian Jones del Segretariato. Il quaderno si basa sulle pubblicazioni di diversi ricercatori nel settore della povertà e dell'inclusione sociale.

Ringraziamo Eric Malier e Hugh Frazer per i loro suggerimenti.

La riproduzione di quanto contenuto in questo quaderno è autorizzata a condizione che ne sia riportata la fonte.

Aprile 2010