

BIN Italia, Cilap Eapn Italia, Magistratura Democratica, Progetto Diritti,
Atdal Over 40, Associazione Giuristi Democratici

**A seguito dell'appello sul reddito garantito
e in previsione del 2010 anno europeo di lotta alla povertà:**

Reddito Garantito **un diritto comune europeo**

Venerdì 20 Novembre 2009

h. 9.30 - Sala Tirreno

Via Rosa Raimondi Garibaldi, 7 - Roma

20 Novembre 2009 - Roma

**Reddito Garantito: un diritto comune
europeo**

***Schemi di Reddito Minimo (RM) negli Stati
Membri dell'Unione Europea***

Filippo Strati

(RETE UE DEGLI ESPERTI INDIPENDENTI SULL'INCLUSIONE SOCIALE)

Alcune riflessioni sulla base del

Rapporto di Sintesi e dei Rapporti Nazionali disponibili in:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>

Unione Europea: 16 anni!

Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE: responsabilità degli Stati Membri per adeguato sostegno del reddito, basato sul «diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale».

Risoluzione del Parlamento Ottobre 2008: nella maggior parte degli Stati membri l'assistenza è attualmente al di sotto del livello di rischio di povertà; occorre istituire schemi di reddito minimo garantito per l'inclusione sociale; alcuni Stati Membri sembrano aver ignorato la Raccomandazione 92/441/CEE.

Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE: principi comuni e linee guida pratiche relative alle risorse sufficienti e all'assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale.

Raccomandazione del Consiglio 92/442/CEE: convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale.

Unione Europea

Consiglio Unione Europea (COM(2008)639) per l'inclusione attiva:

1. Attuare diritti fondamentali
2. Promuovere parità fra uomini e donne e pari opportunità
3. Affrontare le complessità dei molteplici svantaggi e le specifiche situazioni ed esigenze dei varie categorie socialmente vulnerabili
4. Migliorare la coesione territoriale tenendo conto delle realtà locali e regionali
5. Assicurare un coerente approccio di politica sociale e occupazionale su tutto il ciclo di vita, affinché si affermi la solidarietà intergenerazionale e si rompa la trasmissione della povertà da una generazione all'altra

Unione Europea

Commissione Europea (COM(2006)44) sui caratteri distintivi del RM:

1. Garantisce un tenore di vita minimo, assistendo i beneficiari quando non ci sono altre fonti di sostegno finanziario
2. È finanziato dalla fiscalità generale (carattere non contributivo)
3. Dipende da una serie di criteri (tra cui età, situazione familiare, minimo periodo di residenza)
4. Non prevede limiti temporali (pur essendo considerato temporaneo)
5. È soggetto ad accertamento dello stato di necessità (ad es. condizioni di reddito) e lascia un certo margine di valutazione alle autorità
6. Richiede la disponibilità dei beneficiari a svolgere attività lavorative, quando sono in grado di farlo
7. È abbinato ad altre prestazioni sociali (alloggio, riscaldamento, assegni per i figli)

Italia

Sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), ispirata dalla Raccomandazione UE del 1992, iniziata con la legge 449/1997 (legge finanziaria 1998), inserita nel sistema integrato di politiche e servizi sociali (decreto legislativo 237/1998; legge 328/2000), terminata con legge finanziaria 2003 (289/2002).

Provvedimenti sub-nazionali nell'ambito di sistemi di welfare locali:

- Bolzano: Legge 13/1991 (RMI)
- Trento: Leggi 14/1991 e 13/2007 (Minimo vitale)
- Valle d'Aosta: Legge 19/1994 (Minimo vitale)
- Campania: Legge 2/2004 (Reddito di cittadinanza)
- Basilicata: Legge 3/2005 (Cittadinanza solidale)
- Friuli Venezia Giulia: Legge 6/2006 (Reddito di base per la cittadinanza), abrogato da Legge 9/2008
- Puglia: Legge 19/2006 RMI (Reddito minimo di inserimento)
- Lazio: Legge 4/2009 (Reddito minimo garantito)

Italia

- Cronica situazione di "riforme incomplete", inclusa l'assistenza sociale.
- Sistema di welfare come "mosaico" eterogeneo, confuso e conflittuale tra norme generali (tutti i cittadini) e settoriali (categorie di lavoratori).
- Obiettivi costituzionali non raggiunti: diritti di cittadinanza; servizi essenziali di qualità sul territorio nazionale; politiche sociali coerenti.
- Esempi innovativi di welfare locale, indeboliti da un quadro giuridico frammentato e misure limitate a categorie sociali.
- Principio di sussidiarietà ostacolato da misure centralizzate che spesso causano conflitti istituzionali con le autorità regionali e locali.

Italia

- Strumenti nazionali (ad es., social card, pensioni e sussidi per anziani, invalidità, famiglie numerose, bonus, esenzioni da spese per l'assistenza sanitaria e abitativa, elettricità, gas, ecc.) con effetti di:
 - spiazzamento rispetto a iniziative regionali per il reddito minimo;
 - sostituzione rispetto a un assente sistema nazionale di RM;
 - scarsa equità tra persone, generazioni ed etnie (ad es. italiani e immigrati).
- Spesa per la protezione sociale inferiore a quella di Stati Membri con i migliori risultati, mentre tassi di povertà superiori.
- Meccanismi di protezione sociale polarizzati, tesi a favorire gruppi già garantiti (gli inclusi) più che quelli privi di garanzie (gli esclusi).

Caratteristiche di RM: UE 27 (*)

(*) *Tra parentesi numero di paesi. Grecia e Italia incluse per quanto possibile, essendo gli unici paesi a non avere schemi di RM a livello nazionale.*

- **Tipologia dei benefici:** generale (12); generale e di categoria (12); solamente di categoria (3)
- **Copertura** delle categorie socialmente deboli: abbastanza completa (18); molto limitata (5); parziale (4); *homeless, migranti irregolari, rifugiati e richiedenti asilo tra le persone spesso non coperte*
- **Diritti:** predominanti criteri fissi con elementi discrezionali (14); criteri fissi (11); prevalenti elementi discrezionali (2); *diverse condizioni di ammissibilità da un paese all'altro (età, nazionalità, residenza, reddito, disponibilità a lavorare); tendenza a restringere condizioni*
- **Adeguatezza:** chiari indicatori per l'erogazione, ad es. reddito, linea di povertà, salario, consumo etc. (19); soprattutto arbitrari e soggettivi (8); *spesso collegamento con benefici relativi a spese di alloggio, energia, gas, bambini, scuola, vitto*
- **Rivalutazione** dei livelli RM: regolare (16); arbitraria (4); abbastanza regolare (5); irregolare (2)

Caratteristiche di RM: UE 27 (*)

(*) *Tra parentesi numero di paesi. Grecia e Italia incluse per quanto possibile, essendo gli unici paesi a non avere schemi di RM a livello nazionale.*

- **Durata:** senza limiti di tempo (14); valutazione periodica (10); con limiti di tempo (3); mix (1)
- Livello di Governance – **decisione politica** (ad es. criteri): esclusivamente (o quasi) nazionale (18); congiuntamente nazionale e regionale / locale (6); esclusivamente (o quasi) regionale / locale (3)
- Livello di Governance – **erogazione:** esclusivamente (o quasi) regionale / locale (15); congiuntamente nazionale e regionale / locale (9); esclusivamente (o quasi) nazionale (3)
- **Status occupazionale:** sia senza lavoro, sia occupati (17); quasi esclusivamente senza lavoro e solo in alcuni specifici casi occupati (9); senza lavoro (1); *aumento del collegamento con aiuti all'occupazione (ad es. contratti di inserimento; riduzione graduale dei benefici man mano avviene la transizione nel mondo del lavoro; benefici addizionali per facilitare chi lavora ad uscire dallo stato di povertà)*

Alcuni problemi su RM

Ruolo importante del RM nel ridurre l'intensità della povertà, ma:

Non utilizzo (*non take-up*): mancanza di informazione; cattiva amministrazione; complicazione e difficoltà di applicazione; tempi e sforzi richiesti (“non vale la pena”); discrezionalità delle prestazioni; paura di essere stigmatizzati; mancanza di sostegno agli operatori sociali

Inadeguatezza: non tutte le persone escono dalla povertà; scarse analisi sistematiche e scarsa chiarezza per la revisione dei livelli RM; incongruenze di trattamento tra diverse categorie; rischio di non tenere il passo con l'aumento delle retribuzioni

Enfasi sull'occupazione: RM visto come disincentivo al lavoro; alti tassi di ritiro del beneficio; mancanza di un sistematico monitoraggio di retribuzioni, soglie di reddito e varie prestazioni di welfare sociale per l'adeguamento dei criteri di ammissibilità a RM e la loro taratura in base al reddito guadagnato con il lavoro, a vari rischi (ad es. dalla bassa autostima all'indebitamento), a spese aggiuntive per il lavoro (ad es. trasporto, pasti fuori casa, cura dei figli, etc.)

Collegamento alle altre due componenti dell'Inclusione Attiva (*)

() Commissione Europea (COM(2006)44): un dosaggio politico (policy mix) generale che associ gli schemi di reddito minimo a: (1) un collegamento con il mercato del lavoro; (2) un migliore accesso ai servizi per rimuovere ostacoli all'integrazione sociale.*

Il collegamento tra RM e politiche attive del lavoro (1) è più evidente (e crescente) che quello relativo a un migliore accesso a servizi di qualità (2).

Manca un approccio coerente e globale, oppure è ancora debole.

Mancano dati e valutazione sull'efficacia delle misure, che variano da paese a paese.

C'è necessità di precisare meglio i traguardi delle misure nelle situazioni più difficili.

C'è necessità di adattare meglio le misure per rispondere alle situazioni dei gruppi più vulnerabili (personalizzazione).

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Adeguatezza

Commissione Europea e Stati Membri: definire criteri comuni per assistere i paesi affinché i loro schemi di RM rispondano meglio alle Raccomandazioni del 1992 e del 2008, anche ai fini di monitoraggio e valutazione. Tali criteri potrebbero confluire anche in una Direttiva Quadro per rafforzare l'importanza del RM nell'Agenda di Inclusione Attiva.

Stati Membri che non hanno ancora introdotto schemi di RM: avviare un dibattito nazionale per costruire un consenso sui suddetti criteri.

In linea con le Risoluzioni del Parlamento Europeo, tutti gli Stati membri: prendere in considerazione l'obiettivo che, entro un determinato periodo (definito a livello nazionale), l'effetto combinato di RM e altre prestazioni sia in grado di far uscire tutte le persone dal rischio di povertà (60% del reddito mediano equivalente nazionale dei nuclei familiari).

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Rivalutazione livelli RM

Paesi che non dispongono di un meccanismo trasparente ed efficace per rivalutare annualmente i livelli RM: considerare di farlo, garantendo corrispondenza a inflazione e aumento del tenore di vita. A tal fine, la Commissione potrebbe utilmente facilitare lo scambio di conoscenze e buone pratiche.

Copertura

Stati Membri con sistemi molto complessi: considerare di semplificarli e sviluppare sistemi più completi.

Paesi i cui schemi di RM escludono gruppi significativi che vivono in povertà (ad es. homeless, rifugiati, richiedenti asilo, migranti irregolari e Rom): considerare la modifica delle loro norme per coprire meglio tali gruppi.

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Non utilizzo (*non take-up*) di RM

Tutti i paesi che non lo fanno: introdurre modalità per monitorare i livelli e le ragioni di *non-take-up*, nonché le strategie per ridurlo; garantire coerenza dei criteri di ammissibilità, in modo da evitare discriminazione e razzismo; usare metodi per individuare i nuclei familiari a rischio di povertà, contattarli in modo pro-attivo per verificare il loro potenziale diritto al RM; accompagnare tali metodi con iniziative per rafforzare le capacità amministrativa (nazionale, regionale e locale).

In stretta cooperazione con gli Stati membri, la Commissione: documentare e divulgare esempi di strategie di successo, sviluppate dagli Stati membri per incentivare l'utilizzo di RM.

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Disincentivi

In stretta cooperazione con gli Stati Membri, la Commissione: documentare e divulgare agli Stati Membri buone pratiche in cui il RM risulti essere adeguato, non disincentivi il lavoro e coloro i quali lavorano abbiano un reddito sopra la linea di povertà.

Inclusione Attiva

Stati Membri in ritardo: introdurre un approccio più sistematico, finalizzando le politiche attive del lavoro a destinatari di RM, dando loro diritto a partecipare alle misure di attivazione, sviluppando sistemi di supporto più personalizzati e completi, fornendo servizi di qualità (tanto importanti quanto gli incentivi finanziari e le sanzioni).

Stati membri che non lo fanno: prestare particolare attenzione a garantire che i destinatari di RM abbiano accesso a servizi di qualità, monitorando i progressi fatti.

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Inclusione Attiva

In stretta cooperazione con gli Stati membri, la Commissione: documentare buoni esempi in cui Stati Membri collegano il RM alle politiche attive del lavoro e all'accesso a servizi di qualità; documentare buone pratiche che garantiscono un approccio coordinato a livello locale, attraverso iniziative come "sportelli unici".

Monitoraggio e rapporti

Il Comitato UE sulla Protezione Sociale (SPC), nel contesto del MAC (metodo aperto di coordinamento) Sociale e della Raccomandazione del 2008: favorire la creazione di un sistema trasparente e regolare per monitorare e fare rapporti sul ruolo svolto dal RM affinché tutti i cittadini abbiano mezzi e servizi necessari per vivere la vita con dignità.

Suggerimenti per l'azione a livello nazionale e UE

Monitoraggio e rapporti

Per aiutare gli Stati membri e la Commissione nelle loro relazioni periodiche sul RM: rafforzare il sistema d'informazione reciproca sulla protezione sociale (MISSOC).

Per monitorare l'adeguatezza, la copertura, l'erogazione efficace e la diffusione del RM e dei servizi di assistenza sociale, gli Stati Membri che non hanno ancora fatto, potrebbero stabilire procedure di coinvolgimento e partecipazione attiva dei beneficiari.

Crisi economica e finanziaria

La Commissione e gli Stati Membri: riflettere sui modi migliori per garantire che il ruolo fondamentale svolto dal RM (come strumento per proteggere i più vulnerabili e come stabilizzatore economico) diventi parte fondamentale del monitoraggio sulla crisi economica e finanziaria.

Suggerimenti per l'azione a livello Italiano

Un quadro normativo nazionale che:

- garantisca livelli essenziali di diritti civili ed equità (tra persone, generazioni, etnie) sul territorio nazionale
- riorganizzi i sussidi relativi alle categorie più deboli per supportare iniziative regionali e locali sul RM
- preveda la definizione di criteri condivisi per l'erogazione del RM nell'ambito di piani di welfare locale con chiari risultati attesi (qualitativi e quantitativi) contro la povertà e l'esclusione sociale
- supporti monitoraggio e “valutazione di impatto sociale” dei piani
- valorizzi le competenze degli enti locali per correlare il RM a politiche attive del lavoro, diminuendo gradualmente l'ammontare degli aiuti economici in rapporto all'inserimento occupazionale di coloro i quali possono lavorare e all'uso di altre misure (personalizzazione)
- aumenti la capacità istituzionale locale di coordinamento per migliorare e mettere in rete tutti i servizi, capitalizzando buone pratiche, scambiando e diffondendo le loro lezioni tra sistemi di welfare locali