

Gianluca Busilacchi

Welfare e diritto al reddito

Le politiche di reddito minimo
nell'Europa a 27



Sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Gianluca Busilacchi

Welfare e diritto al reddito

Le politiche di reddito minimo
nell'Europa a 27



Sociologia

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*a Tommaso.
E al suo futuro di diritti*

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Quale reddito minimo?	»	15
1. Welfare state e tutela del reddito	»	15
2. Garantire un reddito minimo: una storia antica	»	21
3. Tassonomia dei redditi minimi	»	25
4. Osservazioni conclusive	»	43
2. Le politiche di reddito minimo in Europa	»	45
1. Il reddito minimo alla prova dei fatti	»	45
2. Le condizioni di accesso alla misura	»	49
3. Trasferimento monetario e misure di inserimento	»	63
4. “Radialità” delle misure di reddito minimo	»	80
5. Osservazioni conclusive	»	84
Appendice 1. I minimi categoriali: il caso degli anziani	»	86
3. Gli ammortizzatori sociali in Europa	»	90
1. Introduzione	»	90
2. Le misure ordinarie di indennità di disoccupazione	»	92
3. Le misure speciali di indennità di disoccupazione	»	119
4. Osservazioni conclusive	»	121
Appendice 2. Tutela minima del salario in Europa	»	126

4. Welfare state e diritto al reddito in Italia: ritardi e prospettive	pag. 129
1. Le politiche di mantenimento del reddito in Italia	» 129
2. Il difficile percorso del reddito minimo in Italia	» 147
3. Il fallimento del reddito minimo di inserimento	» 160
4. Osservazioni conclusive	» 165
Conclusioni	» 169
Riferimenti bibliografici	» 179

Introduzione

Negli ultimi mesi, complice la crisi economica, anche in Italia si è tornato a parlare di reddito minimo garantito.

In realtà questo dibattito ha avuto un andamento carsico nel corso degli ultimi decenni: negli anni '80, quando, in seguito all'ondata di disoccupazione europea, altri Paesi anche a noi vicini (come la Francia) si sono dotati di strumenti simili, pure in Italia sono state avanzate proposte legate alla tutela minima del diritto al reddito.

La maggior parte di tali proposte è però rimasta, in quella fase, relegata a un dibattito accademico e sindacale e ha avuto un riflesso solo indiretto nell'arena politica, senza produrre alcun esito concreto. Per una decina di anni il tema è stato dimenticato, nonostante l'Italia già all'epoca fosse stata di fatto chiamata in causa dall'allora Comunità Europea (tramite la raccomandazione 441/92) per essere uno dei pochissimi Paesi europei senza politiche di reddito minimo.

Solo alla fine degli anni '90, il silenzio (e il ritardo) sul reddito minimo è cessato, con il decreto 237/98 che ha istituito in via sperimentale il reddito minimo di inserimento. La chiusura di questa esperienza nel 2002 ha riportato l'Italia alla condizione di partenza, con l'aggravante di un tentativo fallito che non creava certo i migliori presupposti per una ripresa del dibattito e per alimentare l'ottimismo necessario per coloro che volessero avanzare una proposta di riforma in tal senso.

Infatti, per una decina di anni, sono stati pochi e coraggiosi i tentativi, tutti avanzati da esperti e studiosi, di riprendere un tema che rimaneva comunque sempre più urgente.

La fase di crisi economica che stiamo vivendo, da questo punto di vista, ha giocato un ruolo probabilmente decisivo nel risvegliare il dibattito anche nell'arena politica.

Negli ultimi anni, infatti, non sono solo peggiorate le condizioni economiche delle famiglie, ma è anche aumentato il rischio di cadere in di-

soccupazione; e tale rischio ha influenza sia sui redditi e sul potere di acquisto degli italiani, sia sulla adeguatezza (e sostenibilità) di tutte le misure previdenziali – fondate cioè sui contributi dei lavoratori – che caratterizzano il nostro Welfare state e che sono volte a proteggere il reddito delle famiglie.

Chi perde il lavoro nel nostro Paese rischia quindi di essere due volte vulnerabile: sia per l'assenza del reddito da lavoro, sia per la scarsità di misure non contributive di tutela del reddito di cui poter disporre.

Questo genere di considerazione interroga quindi i decisori politici sulla necessità di garantire il diritto al reddito in Italia potenziando altre forme di intervento, segnatamente quelle di assistenza sociale, finanziate dalla fiscalità generale.

Le politiche di reddito minimo sono un perfetto esempio di queste misure, rappresentando l'unica misura di "universalismo selettivo" contro la povertà, rivolta cioè a tutto l'universo di coloro che si trovano in una determinata condizione economica di risorse scarse.

Il confronto politico dell'ultimo anno si è quindi misurato – in parte – su questo tema, che è stato rilanciato all'attenzione pubblica specialmente durante il periodo della campagna elettorale per le elezioni politiche.

Due questioni vanno però sottolineate.

La prima è che sebbene vari partiti abbiano avanzato delle proposte in tal senso, non vi è stata una particolare attenzione nell'approfondire questo argomento, neppure in una fase di confronto acceso come quello di una campagna elettorale. L'impressione è che vi fosse nell'opinione pubblica, persino nei proponenti, poca convinzione nel fatto che questo tema fosse davvero così urgente e prioritario per il Paese da dover essere approfondito nei dettagli, per poterne valutare le caratteristiche necessarie, la sostenibilità finanziaria e la praticabilità politica. Come ebbe modo a dire anni fa Chiara Saraceno, "nel nostro Paese la questione della povertà e dell'esclusione sociale fa ancora molta fatica a imporsi nell'agenda della politica e dei *policy makers*: non rappresenta né un'emergenza verso cui mobilitare risorse, né una sfida nei confronti degli assetti istituzionali consolidati, né un'occasione per discutere a fondo e ridefinire il modello di cittadinanza sociale che si intende promuovere" (Saraceno 2002b).

Una delle ragioni di tale difficoltà potrebbe essere legata al fatto che in un Welfare così particolaristico e iniquo come quello italiano, la rilevanza politica delle questioni è proporzionale solo alla forza della loro rappresentanza corporativa, più che all'urgenza della loro introduzione per il benessere dei cittadini e all'efficacia (ed efficienza) complessiva che produrrebbero sul sistema nel suo insieme.

E certamente i poveri “in quanto tali” (e non “gli anziani poveri”, le “famiglie povere”, i “disabili poveri”) sono una categoria sotto-rappresentata nell’arena politica e, di conseguenza, sul piano delle politiche pubbliche: probabilmente sono una categoria troppo “generale” per essere presa in considerazione dal Welfare state del nostro Paese, che storicamente è stato più sensibile alla frammentazione della rappresentanza.

La seconda questione da sottolineare sulla ripresa del dibattito relativo al diritto al reddito è che esso è caratterizzato da una profonda confusione concettuale sulle proposte in campo. Ciò è legato al fatto che, come detto, il dibattito su questo tema si sia protratto “a singhiozzo” per alcuni decenni, senza mai essere stato pienamente sviscerato e approfondito come doveva.

Il presente volume si propone di offrire un contributo in questo senso.

Negli ultimi mesi, infatti, abbiamo sentito utilizzare lo stesso termine – “reddito minimo” – per intendere cose molto diverse e, al contempo, indicare con nomi diversi lo stesso genere di misura: è quindi opportuno fare un po’ di chiarezza, tanto più che la storia di questa idea ha radici molto antiche.

Al di là delle precisazioni teorico-concettuali però, è chiaro che un problema sostanziale permane: se la povertà continua a diffondersi in tutto il continente, nonostante i moderni sistemi di protezione sociale si siano evoluti notevolmente e abbiano impiegato, nel corso dei decenni, quote crescenti di risorse pubbliche, significa che qualcosa, nell’efficacia dei Welfare state, non ha funzionato. Chi altri dovrebbe occuparsi di contrasto alla povertà e diritto al reddito, infatti, se non il Welfare state?

Ricordiamo infatti che questa istituzione è nata, alla fine del XIX secolo, proprio per tentare di tutelare il reddito degli individui che, in assenza di un salario, rischiavano di cadere in condizioni di estrema povertà. Dalla seconda metà del Novecento però, mentre alcuni diritti sociali – come il diritto alla salute, o il diritto al lavoro – venivano riconosciuti come diritti di cittadinanza fondativi dell’idea di giustizia sociale, spesso tutelati a livello costituzionale e in molti casi pienamente esigibili, garantire il diritto al reddito è rimasto una sorta di chimera. Chi ha dunque paura del diritto al reddito? E perché il tema del contrasto alla povertà, così centrale e seminale nella storia del Welfare moderno, viene tenuto in disparte nell’agenda politica, soprattutto italiana?

Il volume si propone di rispondere a queste domande, affrontando sia gli aspetti teorici sia quelli empirici, relativi al diritto a un reddito minimo.

Nel primo capitolo ripercorreremo la storia dell’idea del reddito minimo garantito e poi analizzeremo nel dettaglio una classificazione delle varie proposte che sono state avanzate. Parte delle ragioni della possibile confusione tra i vari termini in gioco deriva infatti dalla complessità del-

l'universo semantico che circonda il tema del diritto al reddito. L'utilizzo di diverse espressioni del resto non è casuale. Dietro ogni modello di minimo garantito, infatti, si può cogliere una differente idea di società e di filosofia di fondo della misura, una cui riproposizione, ancorché schematica, è importante per comprendere da quali origini derivi l'attuale classificazione.

Nel secondo capitolo ci dedicheremo invece a un'analisi empirica, nell'Europa a 27¹, delle politiche di reddito minimo non solo per cercare di capire quali sono le caratteristiche di questa misura laddove è stata attuata, ma anche per verificare se esse hanno una qualche efficacia nel contrasto alla povertà e una rilevanza all'interno dei sistemi di Welfare dei Paesi europei nel garantire il diritto al reddito.

Il capitolo successivo affronta, seguendo lo stesso impianto metodologico del capitolo precedente, una comparazione degli ammortizzatori sociali. Come vedremo infatti, esiste una forte contiguità tra il sistema degli ammortizzatori sociali e quello dei redditi minimi; anzitutto perché le politiche di reddito minimo garantito, pur essendo formalmente rivolte a tutti i poveri, sul piano sostanziale sono principalmente pensate per i poveri abili al lavoro (anziani e disabili godono infatti solitamente di prestazioni *ad hoc* più generose): ne è una prova il fatto che i redditi minimi “di ultima generazione” affiancano al trasferimento monetario misure di inserimento lavorativo. In sostanza quindi, esiste una forte somiglianza di questi strumenti con le indennità di disoccupazione a natura assistenziale. La seconda ragione, che è conseguenza della prima, è che in molti Paesi le politiche di reddito minimo vengono accostate, sia sul piano funzionale-organizzativo delle misure, sia su quello legislativo, al sistema di ammortizzatori sociali, come politica di ultima istanza quando le indennità di disoccupazione sono esaurite. Affiancare quindi le due analisi empiriche ci consentirà di avere informazioni più dettagliate sulla complessiva tutela del diritto al reddito in Europa.

Il capitolo finale è dedicato al caso italiano e affronta i ritardi del nostro Paese nell'introduzione di un reddito minimo; ripercorrendo le caratteristiche fondamentali del complesso sistema di politiche di mantenimento del reddito, potremo farci un'idea delle ragioni che hanno ostacolato storicamente l'avvio di una misura universalistica contro la povertà e che permangono intatte ancora oggi.

¹ L'analisi empirica, affrontata nei capp. 2 e 3, utilizza dati aggiornati al 1 gennaio 2013. A questa data la Croazia non era ancora entrata a far parte dell'Unione e non rientrerà quindi in tale analisi comparativa.

Le stesse ragioni che hanno di fatto impedito che, dopo la fallimentare esperienza del reddito minimo di inserimento, si potesse trovare una migliore prospettiva futura.

È solo rimuovendo alcuni di questi vincoli che l'Italia potrà recuperare il ritardo, non solo nel dotarsi di una politica di reddito minimo, ma nel rendere il nostro Welfare state più equo e attento alla giustizia sociale e al diritto al reddito per tutte le categorie sociali.

In un'epoca come quella attuale, in cui le condizioni economiche e sociali dei cittadini italiani ed europei sono esposte a forti difficoltà, è tempo che il sogno di un modello sociale europeo che si caratterizzi per uno sviluppo equo e solidale divenga politica concreta in tutti i Paesi membri, a partire dal nostro.

Per farlo è utile, ma non sufficiente, pensare di introdurre una politica di reddito minimo in Italia. Qualora permanessero quei vincoli di natura politico-culturale di cui abbiamo appena detto, il rischio è che tale misura, come in molti altri Paesi europei, non abbia peso ed efficacia nel contrasto alla povertà e abbia un ruolo e risorse marginali all'interno del Welfare state. Per utilizzare le parole di Cohen e Friedman, è insomma sempre in agguato il rischio che *"a program for the poor will most likely be a poor program"* (1972, 12). Per scongiurare questo rischio una politica di reddito minimo non solo va introdotta, ma deve essere perno di una più complessiva riforma del Welfare state italiano e delle sue debolezze e iniquità.

Per riprendere una delle caratteristiche del dibattito sul reddito minimo, anche il corso di questo volume può definirsi, in un certo qual modo, "carsico".

Nel 2000, mentre in Italia era in corso la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ho iniziato a occuparmi del tema delle politiche di reddito minimo; molto più recentemente è invece nata l'idea di questo volume. In entrambi i casi lo stimolo è arrivato grazie ai suggerimenti e ai sempre proficui confronti con Massimo Paci: è a lui quindi che desidero rivolgere il primo ringraziamento. Nel corso degli anni ho svolto diverse ricerche su questo tema: Ugo Ascoli ha sempre avuto un ruolo di grande importanza, non solo sul piano scientifico, ma anche per l'incoraggiamento ad andare avanti. Senza le sue sollecitazioni probabilmente questo libro non avrebbe mai visto luce: lo ringrazio, dunque, anche per questo.

Negli anni successivi alcuni incontri, più o meno fortuiti, sono stati come spesso accade decisivi per orientare la prospettiva di analisi. Desidero quindi ringraziare Philippe Van Parijs, Guy Standing, Walter Van Trier e Daniel Raventos per i preziosi suggerimenti ricevuti, soprattutto grazie alle discussioni che abbiamo avuto in occasione degli incontri del Basic Income Earth Network, la rete internazionale di studiosi che si occupano di redditi minimi e redditi di base.

Più di recente, durante un soggiorno di studi presso il Centre for Social Policy dell'Università di Anversa, diretto da Bea Cantillon, ho avuto l'occasione di con-

frontarmi con un gruppo di studiosi che si occupa delle modalità con cui i sistemi di Welfare europei garantiscono la tutela del reddito: anche questa è stata un'occasione di confronto fondamentale.

Negli ultimi anni sono tornato a dedicarmi al tema delle politiche di reddito minimo, grazie a una collaborazione con la Commissione di indagine sull'esclusione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Desidero ringraziare in particolare Elena Granaglia per la disponibilità e le preziose indicazioni durante il lavoro svolto insieme. La ricerca per la Commissione ha fortemente influenzato la parte empirica di questo lavoro, rappresentandone di fatto la base di partenza, nonostante gli aggiornamenti e le sostanziali modifiche che ho successivamente apportato ai fini di questa pubblicazione: sono quindi profondamente grato per l'occasione avuta.

Un ringraziamento speciale va ai miei genitori, che ho avuto sempre vicini durante i momenti più faticosi che accompagnano lo splendido lavoro del ricercatore.

Ma l'aiuto e l'incoraggiamento più grande è stato quello di mia moglie Benedetta che, oltre ad avermi sopportato durante la difficile fase di chiusura di un volume, mi ha fornito in questi anni un grande aiuto concreto e intellettuale. E affezionata comprensione. A lei il ringraziamento più grande.

1. Quale reddito minimo?

1. Welfare state e tutela del reddito

Il Welfare state nasce alla fine del XIX secolo, quando Bismarck, preoccupato da possibili rivolte della classe operaia, introdusse le assicurazioni sociali obbligatorie con uno scopo di deterrenza sociale. L'obiettivo di queste prime politiche sociali era molto semplice: tutelare il reddito del lavoratore nelle situazioni in cui, a causa di malattia o infortuni, il salario non veniva percepito.

In questo modo il lavoratore era assicurato dal rischio sociale di cadere in una situazione di estrema povertà, insieme alla propria famiglia.

Da questo momento in poi, tutta la storia del Welfare state moderno, pur con le sue incredibili trasformazioni e sviluppi, ruota intorno a questa semplice quanto decisiva idea bismarckiana: per assicurare benessere (Welfare) ai lavoratori e cittadini, lo Stato deve intervenire con politiche di contrasto alla povertà, largamente intesa.

A ben vedere, però, già nelle assicurazioni sociali obbligatorie, il ruolo delle politiche pubbliche era residuale rispetto al principale elargitore di benessere sociale: il lavoro. La genesi delle prime rudimentali politiche che si proponevano l'obiettivo di garantire un reddito minimo, dunque, già configurava una sorta di contrapposizione implicita tra l'autonomia della sfera del diritto al reddito e il diritto al lavoro.

Questa contrapposizione non è certo migliorata con il passare dei decenni, anzi: i maggiori ostacoli all'idea che garantire un reddito minimo a tutti i cittadini sia un diritto di cittadinanza fondamentale, non si trovano in chi non crede per nulla nello Stato sociale, ma in chi pensa che il diritto al reddito sia necessariamente e indissolubilmente legato al diritto al lavoro, senza poter contare su un'identità e dignità autonoma.

È quindi interessante tornare ora alla storia del Welfare state, per comprendere l'evoluzione del suo rapporto con il diritto al reddito.

Le assicurazioni sociali bismarckiane, essendo fondate sui contributi, erano pensate solamente per i lavoratori e quindi di fatto escludevano dalla tutela del reddito gli altri cittadini: pur avendo coinvolto un numero crescente di beneficiari in molti Paesi europei e pur avendo contribuito a tutelare il reddito di questi individui quindi, non possiamo considerare le assicurazioni sociali come una forma di reddito minimo.

È piuttosto con l'era Beveridge del Welfare state che, grazie alla nascita dell'assistenza sociale e dei diritti di cittadinanza, lo spazio di azione del diritto al reddito all'interno dello Stato sociale aumenta significativamente. Si creano cioè i presupposti, sia sul piano politico-culturale, sia su quello delle *policies*, per affermare autonome politiche che garantiscano il diritto al reddito come un diritto sociale fondamentale.

È in questa fase, del resto, che l'idea di considerare il diritto alla salute tra i diritti marshalliani di cittadinanza crea i presupposti per la nascita di sistemi sanitari universalistici; è da questo impianto concettuale che originano la tutela costituzionale del diritto al lavoro e la conseguente attenzione sul piano delle politiche pubbliche. Il diritto al reddito, inspiegabilmente, non avrà analoga fortuna.

Si inizia a diffondere – è vero – grazie alle riforme Beveridge, l'idea che i cittadini più poveri debbano essere tutelati da apposite politiche di assistenza sociale: nascono così le prime misure di reddito minimo garantito. Queste politiche saranno però soggette a due ordini di *diminutio* all'interno dei sistemi di protezione sociale.

In primo luogo, saranno sempre relegate nel campo dell'assistenza sociale: non appare culturalmente e politicamente concepibile, cioè, al di là della discussione sulla sostenibilità finanziaria, pensare che possa essere accettata l'idea di un reddito minimo incondizionato e pienamente universale; al contrario, queste riserve decadono completamente (e senza alcuna ragione sul piano teorico) quando ad essere tutelato è un altro bene giustamente prezioso, come la salute, che in molti Paesi, tra cui l'Italia, viene erogato in modo pienamente universalistico, senza tener conto di qualsiasi condizione reddituale.

In secondo luogo, anche le politiche selettive, volte cioè a garantire un diritto al reddito minimo solo per i più poveri, vengono sempre guardate con un certo sospetto: cosa pretendere dai beneficiari, in cambio del reddito? E ancora: assicurare loro un reddito minimo non li porterà all'ozio?

Nonostante questo diffuso atteggiamento non abbia certo creato il contesto ideale per introdurre misure universalistiche contro la povertà, oggi in

tutti i Paesi europei, tranne Grecia e Italia, esistono politiche che garantiscono l'esigibilità del diritto a un reddito minimo.

Tra la seconda metà del '900 e i primi anni del XXI secolo, infatti, i Welfare states europei hanno predisposto strumenti di reddito minimo garantito (d'ora in poi RM), pur con grandi differenze, sia per la loro natura e finalità, sia per il momento storico in cui sono stati introdotti.

La storia delle politiche di reddito minimo in Europa è infatti caratterizzata, come ricorda Ayala (2000), da tre "onde": la prima, corrispondente alla fase espansiva dei sistemi di Welfare, vede l'introduzione di politiche di protezione del reddito di tipo bismarkiano o beveridgiano¹, integrate cioè all'interno di un sistema di protezione sociale fondamentalmente assicurativo. I redditi minimi non vengono così ad avere un'autonomia propria ed è forse per questo motivo che, anche nei Paesi con Welfare states più generosi, essi hanno la semplice funzione di copertura assistenziale "estrema", costituendo l'ultima rete di protezione².

È in questa fase che nascono, nella pioniera Inghilterra (1948), il *Family Income Support*, per le famiglie dei lavoratori poveri, e il *Supplementary Benefit*, una misura di assistenza per chi non lavora; in Danimarca in realtà, già nel 1891, la legislazione riconosceva un diritto alla sicurezza economica, ma la moderna versione del *Social Bistand* è del 1974.

Durante la "Golden Age" del Welfare (anni '60) viene introdotta una misura di reddito minimo anche in Germania (1961), anche se con carattere fortemente territoriale e comunque subordinato all'orientamento contributivo delle altre politiche di protezione sociale, di cui rimane più che altro una valvola di sfogo. Analoga all'esperienza tedesca è quella austriaca, dove la misura è talmente residuale e secondaria negli schemi di Welfare, da causare un forte fenomeno di stigma nei pochi percettori. Totalmente differenti e meno residuali sono i casi nord europei (Svezia e Finlandia), compreso quello olandese (1963), dove il sistema a due livelli del *Social Bijstande* (il

¹ Pur essendoci una vistosa differenza tra i due approcci, entrambi i sistemi non riservano alle politiche di reddito minimo un ruolo autonomo, ma puntano a garantire la protezione del reddito attraverso altre politiche. Beveridge, a differenza di Bismarck, pensa ad una combinazione degli schemi assicurativi con quelli assistenziali, ma lascia a questi ultimi un compito residuale.

² Lo stesso Beveridge intendeva la garanzia del reddito minimo come un risultato attivabile da una serie di politiche sociali, più che da uno schema *ad hoc*; anche i modelli di Welfare socialdemocratici che oggi più pienamente seguono il modello universalistico e che sono supportati da un mercato del lavoro e da un sistema di servizi sociali che già assicurano garanzia di reddito, redistribuzione e giustizia sociale, dedicano un peso marginale a questi schemi. Per questo motivo la tutela dei più indigenti con politiche di reddito minimo è in questi Paesi un fenomeno marginale.

RWW per chi ha perso il lavoro, il *Bijstand* per gli altri) assicura ai beneficiari una prestazione con un importo vicino al salario minimo.

La seconda “onda” di redditi minimi giunge negli anni ‘70, in un clima di crisi economica e crescita della povertà e della disoccupazione. In molti Paesi aumenta il numero delle famiglie bisognose che si riversano dagli schemi contributivi dei Welfare continentali alle misure assistenziali, che pure erano inizialmente pensate come una sorta di “soluzione di emergenza”. Quando l’emergenza diventa però preoccupante quotidianità, alcuni Paesi decidono di dotarsi di schemi di reddito minimo con una propria autonomia, all’interno del sistema di politiche sociali: l’Irlanda nel 1977 con un modello simile a quello inglese e il Belgio con il *Minimex* (1973), che però, per la residualità e la forte decentralizzazione, non avrà molto successo.

La crisi di finanza pubblica e il crescente problema della disoccupazione mostrano le lacune di tutti questi sistemi e aprono la strada a un nuovo modo di affrontare la lotta non solo alla povertà, ma anche all’esclusione sociale (terza onda di redditi minimi³): il *Revenue minimum garanti* del Lussemburgo nel 1986, ma soprattutto il *Revenu minimum d’insertion* francese (1988) sono i modelli pionieristici di una generazione di redditi minimi in cui la prestazione monetaria si accompagna allo sviluppo di percorsi di inserimento sociale e lavorativo per i soggetti più deboli.

L’esempio francese verrà poi seguito negli anni ‘90 anche dai Paesi del sud Europa, che fino a quel momento si erano caratterizzati per la debolezza del settore assistenziale, considerato frammentario e lacunoso: tale caratteristica è stata considerata dagli studiosi talmente peculiare da essere sufficiente per identificare la nuova famiglia di Welfare sud europeo (Leibfried 1992; Gough 1996; Ferrera 1996).

A tutt’oggi però, possiamo dire che, tra questi Paesi, solo il Portogallo ha completato interamente il passaggio a un sistema di politiche di reddito minimo “normali” (Guibentif, Bouget 1997): la Spagna è ancora caratterizzata da una fortissima differenza territoriale, visto che non esiste un programma a livello nazionale, ma la gestione delle *rentas minimas* è affidata alle Comunità Autonome, mentre la Grecia e l’Italia sono a tutt’oggi gli unici Paesi dell’Unione Europea, anche dopo il recente allargamento a 27, privi di misure di reddito minimo garantito (vd. *infra* cap. 2).

A proposito di Unione Europea: è proprio negli anni ‘90, quindi all’interno della “terza ondata dei RM”, che l’attore sovranazionale entra in scena su questo versante.

³ In Aguilar *et al.* (1995) le prime due “onde” sono aggregate tra loro: i redditi minimi di inserimento sono dunque definiti come redditi minimi di “seconda generazione”.

La base istituzionale da cui muovono le iniziative dell'allora Comunità Europea (CE) è il Capo 1 (Disposizioni sociali) del Titolo XI del Trattato della Comunità Europea, specificatamente nell'art. 137 (ex art. 118 del Trattato di Amsterdam), laddove si dice che il Consiglio della CE "può adottare mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente", tenendo conto delle condizioni di ogni Stato membro e "può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni... al fine di combattere l'emarginazione sociale".

Per l'attuazione di questo principio fondamentale, il Consiglio ha emanato il 24 giugno 1992 la raccomandazione 92/441/CEE, in cui si definiscono criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

Questa raccomandazione riconosce il diritto dell'individuo ad avere "risorse e prestazioni garantite e sufficienti", riconoscendo, per chi ha raggiunto la maggiore età ed è in stato di salute, che tale diritto "è subordinato alla sussistenza di una disponibilità attiva al lavoro", ma anche che a tale diritto vanno aggiunti provvedimenti volti a favorire l'integrazione economica e sociale in materia di alloggio, salute, formazione e accesso al posto di lavoro.

Nell'art. 3 di questo provvedimento è poi contenuto l'invito agli Stati membri a dotarsi al più presto di strumenti opportuni per soddisfare questi diritti degli individui "in maniera di poter tracciare un bilancio di tale applicazione dopo cinque anni".

Evidentemente qualcosa non ha funzionato, se è vero che nel 1995 la spesa per le politiche contro l'esclusione sociale costituiva solo l'1,6% della spesa europea per la protezione sociale, con una partecipazione quasi nulla dei Paesi meridionali, che non avevano provveduto a dotarsi di misure di reddito minimo (Commissione Europea 1997).

La Commissione Europea ha reagito, quindi, qualche anno dopo, presentando il 5 febbraio 1999 una relazione dettagliata sull'attuazione della raccomandazione del 1992, in cui si fa il punto sull'adeguamento dei Paesi che si trovavano "in ritardo" nell'introduzione di politiche di *safety net* e sugli effetti degli strumenti di minimo, laddove in vigore (Commissione Europea 1998).

Nella ricerca la Commissione ha notato che, nella quasi totalità dei casi, il reddito minimo viene utilizzato come una misura estrema, "l'ultimo meccanismo di redistribuzione dei redditi", proprio per far fronte ai bisogni essenziali delle persone più povere, tanto che viene spesso associato ad altre prestazioni sociali (indennità per l'alloggio, presa in carico dell'assicurazione sanitaria) e ad aiuti nel pagamento di varie tasse, per poter avere un minimo di efficacia (vd. *infra* cap. 2).