

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
Scienze Politiche



Il reddito minimo  
garantito nei Paesi  
europei e l'influenza  
della pandemia

*Relatrice:* Prof.ssa GIORGIA NESTI

*Laureanda:* LUCIA DROGO

Matricola 2004619

A.A. 2022/2023



*Ai miei nonni, Pina e Felice, che hanno sempre creduto in me.  
Anche se non possono essere presenti per questo mio traguardo, li porterò  
sempre dentro al mio cuore.*



# INDICE

<i>Introduzione</i> .....	3
<b>Capitolo I</b> .....	5
<b>Il reddito minimo garantito in Europa.</b>	
1.1 Italia: il Reddito di Cittadinanza. ....	5
1.2 Germania: der Hartz IV. ....	12
1.3 Il sistema francese: la Revenu de Solidarité Active.....	18
1.4 Un confronto tra le misure. ....	25
1.5 La posizione dell’Unione Europea sul reddito minimo garantito. ....	28
<b>Capitolo II</b> .....	31
<b>Le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito durante la Pandemia.</b>	
2.1 Il Reddito di Emergenza in Italia. ....	31
2.2 – La Spagna e l’introduzione dell’ <i>Ingreso minimo vital</i> .....	40
2.3 - Il caso francese. ....	44
2.4 - Le misure a confronto. ....	49
<i>Conclusioni</i> .....	55
<i>Bibliografia</i> .....	57
<i>Sitografia</i> .....	67



## *Introduzione*

Il presente elaborato ha lo scopo di analizzare gli schemi di reddito minimo garantito presenti nei principali Paesi europei, valutando in modo comparato le peculiarità di ciascuna misura individuando gli aspetti più critici e quelli positivi, cercando di determinare delle possibili soluzioni per migliorare tali strumenti. Inoltre, vengono esaminate in chiave comparata le misure straordinarie di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà che sono state adottate in via straordinaria durante la pandemia.

L'emergenza sanitaria ha avuto un impatto significativo sui sistemi di protezione sociale già esistenti, colpendo gravemente le economie dei Paesi. Bisogna allora chiedersi se ci sarà un cambio paradigmatico nella regolamentazione e gestione degli strumenti di reddito minimo dopo un fenomeno di tale portata?

Il reddito minimo garantito prende parte di un complesso di misure di protezione sociale che fornisce un supporto di natura economica a tutte quelle persone in stato di bisogno con lo scopo di garantire beni e servizi essenziali, ma soprattutto una vita dignitosa. Esistono Paesi che possiedono tali strumenti di sostegno al reddito già da molto tempo, come Francia e Germania, altri invece sono di recente introduzione, vedi l'Italia e la Spagna. Questi Paesi presentano molte affinità dal punto di vista degli strumenti di reddito minimo, ma altrettante divergenze che sono coerenti con il modo in cui i Paesi stessi hanno sempre gestito il proprio *welfare*.

La crisi da Covid-19 scoppiata a marzo 2020 ha causato ad un aumento notevole delle persone disoccupate, un aggravio ulteriore di famiglie in situazioni già precarie e ha esacerbato le disuguaglianze esistenti. Dunque, il virus non ha colpito in modo uniforme (Barbieri *et al* 2021, p. 494). Ed infatti, sono le categorie più fragili che maggiormente sono state colpite dalla crisi sociale ed economica, con conseguenze che si riflettono anche a tre anni di distanza. Si parla di giovani, lavoratori temporanei e a basso reddito, lavoratori in nero.

Per fronteggiare questa emergenza, la maggior parte dei Paesi è stata costretta a adottare delle misure straordinarie di sostegno al reddito, oltre al rafforzamento di quelle già esistenti. Per esempio, l'Italia ha introdotto il Reddito di Emergenza e ha allentato taluni requisiti di accesso del Reddito di Cittadinanza. Dunque, è opportuno chiedersi se tali misure straordinariamente introdotte abbiano

effettivamente avuto un impatto positivo e, quindi, evitato uno scenario nettamente peggiore.

Ad ogni individuo deve essere garantito il diritto di avere “un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia” e ad avere “diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà” in base all’articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani. A tal fine, il reddito minimo garantito è uno strumento che ogni sistema di *welfare* nazionale dovrebbe possedere, ed eventualmente migliorare, soprattutto perché tali strumenti giocano un ruolo fondamentale al verificarsi di shock economici come quello creatosi a seguito della crisi sanitaria.



## **Capitolo I**

### **Il reddito minimo garantito in Europa.**

Il reddito minimo garantito è uno strumento volto al contrasto della povertà. Si tratta di un sussidio subordinato al rispetto da parte dei beneficiari di determinati requisiti e, nella maggior parte dei casi, all'obbligo di ricerca di un lavoro. Dunque, l'accesso risulta condizionato e non è universale. Tale somma erogata può consistere in un introito economico fisso oppure può variare a seconda delle condizioni del beneficiario, e quindi identificabile come un'integrazione al reddito fino al raggiungimento di una soglia minima prestabilita. (Di Maio 2019, pp. 109-110).

Ad oggi, tutti i Paesi membri dell'Unione Europea possiedono degli schemi di reddito minimo (gli ultimi sono stati Grecia e Italia), seppur con delle caratteristiche diverse che, molto spesso, sono coerenti con le tradizioni relative alle politiche pubbliche di contrasto alla povertà dei Paesi stessi. Gli schemi di reddito minimo si differenziano per adeguatezza e copertura del beneficio, criteri di accesso, obblighi in capo al beneficiario e compatibilità con altri sussidi. In questo capitolo vengono valutati e confrontati gli schemi di reddito minimo di quattro Paesi europei, analizzando per ciascuno gli aspetti positivi e quelli per cui è possibile apportare un miglioramento, possibilmente prendendo esempio dagli altri Paesi considerati.

#### **1.1 Italia: il Reddito di Cittadinanza.**

Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto con il decreto-legge n. 4 del 2019. Si tratta di una misura di reddito minimo volto a contrastare la povertà e favorisce il reinserimento lavorativo e sociale. È definito come uno strumento di politica attiva in quanto i beneficiari possiedono obblighi relativi alla ricerca di un lavoro o alla formazione professionale. Come strumento di una politica passiva, è un sussidio che integra il reddito dei nuclei familiari fino al raggiungimento di una determinata soglia. Tale sussidio ha una durata di 18 mesi e può essere rinnovato. Le condizioni per riceverlo sono il rispetto dei requisiti di accesso e, nel caso in cui i beneficiari siano occupabili, non possono rifiutare un'offerta di lavoro ritenuta congrua. (Carta *et al.* 2022, p.33).

Per molti decenni l'Italia è stata, insieme alla Grecia, l'unico Paese europeo senza una misura di reddito minimo. Dal 2017 con il decreto-legislativo n. 147 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (REI), che è stato attuato per poco più di un anno fino all'introduzione dell'RDC. Si trattava di una misura simile al Reddito di Cittadinanza, composta da un sostegno economico e da servizi per l'inclusione lavorativa e inoltre, l'accesso a tale misura era condizionato da criteri familiari ed economici. Pochi mesi dopo, i criteri familiari sono stati aboliti, rendendo così una misura di carattere universale basata solo su criteri economici. Anche se un anno di implementazione non è determinante, è possibile comunque analizzare alcuni dati di attuazione. Il tasso di take-up è stato del 26%, questo vuol dire che solo un nucleo familiare in povertà assoluta su quattro ha avuto accesso alla misura.

Per quanto concerne i requisiti di accesso, per far domanda al Reddito di Cittadinanza occorre essere maggiorenni e cittadini italiani o comunitari. Inoltre, possono prenotare domanda anche i cittadini dei Paesi terzi, purché in possesso di permesso di soggiorno o titolari di protezione internazionale. Inoltre, è necessario essere residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Tra i requisiti meno rilevanti troviamo quelli legati all'acquisto di imbarcazioni e navi di diporto e di autoveicoli.

Inoltre, i nuclei familiari, composti da occupati o inoccupati, devono essere in possesso di quattro requisiti economici:

- un valore ISEE inferiore a 9.360 euro;
- un valore del patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro;
- un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per il single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia;
- un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui.

Per il reddito familiare si considera una scala di equivalenza, creata appositamente per il Reddito di Cittadinanza, che attribuisce dei parametri in base al numero dei componenti dei nuclei familiari, ossia un parametro pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenni e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni. Questo parametro può arrivare fino ad un massimo di 2,1 o 2,2 nel caso in cui nel

nucleo familiare vi siano componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

**Tabella 1.1 – Possesso dei requisiti di accesso al RDC da parte delle famiglie per macroarea.**

Macroarea	Requisito residenza	Requisito ISEE	Requisito reddito familiare	Requisito patrimonio immobiliare	Requisito patrimonio mobiliare
Totale nuclei					
Nord	95,9%	13,6%	6,3%	86,5%	21,7%
Centro	95,8%	18,2%	8,7%	85,6%	25,4%
Mezzogiorno	97,4%	33,5%	16,8%	88,4%	40,6%
Italia	96,3%	20,9%	10,1%	86,9%	28,4%

*Fonte: Baldini, Gallo, (2021), Reddito di Cittadinanza: beneficiari, contributi economici e criticità emerse.*

È dimostrato da una ricerca condotta da Baldini M. e Gallo G. e dalla tabella 1.1 che i requisiti più rispettati dai nuclei familiari in Italia sono la residenza e il patrimonio immobiliare, i cui valori sono rispettivamente 96,3% e 86,9%, anche se con delle leggere differenze rispetto Nord, Centro e Mezzogiorno.

Invece, il requisito più stringente risulta il reddito familiare, come si può notare dalla tabella 1.1, che viene rispettato solo dal 10% dei nuclei familiari italiani. In merito alle diverse aree geografiche, nel Nord la percentuale di famiglie che rispetta tale requisito risulta più bassa di dieci punti percentuali.

Emergono inoltre talune perplessità in merito ad un duplice controllo patrimoniale, proprio perché l'ISEE tiene già conto della situazione patrimoniale. Infatti, un ulteriore controllo patrimoniale provoca la sola conseguenza di ridurre inutilmente il numero di beneficiari in situazioni di precarietà economica.

Da molteplici studi e ricerche sul Reddito di Cittadinanza si rivela come tale misura tenda a beneficiare i nuclei di piccole dimensioni e a penalizzare quelli con più componenti, in particolare in presenza di minori. Infatti, “il rapporto tra numero delle famiglie beneficiarie e numero di nuclei poveri è decrescente all'aumentare del numero dei componenti” (Baldini e Gallo, 2021). Riportando qualche dato dimostrativo, nel 2019 le famiglie in povertà assoluta composte da un componente hanno ricevuto una copertura grazie al RDC di circa 81%, mentre considerando le

famiglie con 5 o più componenti, la percentuale si abbassa arrivando al 41%. Oltretutto nel 2020, il numero nuclei familiari beneficiari composti da un componente è stato addirittura superiore rispetto alle famiglie in una effettiva situazione di povertà assoluta, con un rapporto del 107%.

Tale aspetto pregiudizievole nei confronti dei nuclei di minori dimensioni da parte del Reddito di Cittadinanza è dovuto dalla scala di equivalenza utilizzata per il calcolo dell'importo della misura da erogare, che cresce lentamente all'aumentare dei componenti del nucleo familiare. Riassumendo, i nuclei familiari composti da molti componenti sono molto penalizzati dalla scala di equivalenza. Secondo la ricerca condotta da Baldini e Gallo, tale scala di equivalenza risponde all'esigenza di veder contenuto l'ammontare della spesa totale della misura. (Baldini e Gallo, p. 45)

Nonostante ciò, aumentare i parametri della scala di equivalenza al crescere del numero dei componenti potrebbe incentivare il rischio della trappola della povertà, a maggior ragione se tali parametri fossero uguali per tutto il Paese senza differenziazioni a livello regionale che tengano conto del diverso tenore di vita e del livello dei prezzi. La trappola della povertà è una circostanza in cui gli individui che ricevono un trasferimento monetario in quanto rispettosi di determinati criteri e in condizioni di precarietà economica, si trovano bloccati in una situazione di povertà strutturale. Nel caso del Reddito di Cittadinanza, ciò avviene soprattutto a causa della sottile differenza tra l'importo che viene erogato e il salario offerto dalla nuova occupazione. Per di più, una volta che aumenta il reddito da lavoro, questo verrebbe conteggiato nel calcolo dei requisiti per l'erogazione dell'RDC, provocando quindi una riduzione dell'importo stesso o di altre agevolazioni e sussidi.

Questa è la ragione per cui ad un beneficiario del RDC spesso non conviene lavorare: se si inizia a percepire un nuovo reddito da lavoro, l'80% di questo concorre al calcolo dell'importo dell'RDC. Significa che, se siamo davanti ad un aumento di 100 euro di reddito da lavoro, il beneficio si riduce di 80 euro. Perciò, il guadagno sarebbe solo di 20 euro.

Inoltre, trappola della povertà è potenziata dalla selettività delle prestazioni sociali. Secondo Baldini e Gallo, la trappola della povertà del Reddito di Cittadinanza

potrebbe essere attenuata da una serie di fattori, come escludere una parte del reddito da lavoro dal calcolo dell'RdC per un periodo prestabilito da quando il singolo ha trovato un'occupazione. Un altro fattore, che ancora ad oggi è sicuramente oggetto di uno spinoso dibattito, sarebbe la fissazione di un salario minimo, che quindi permetterebbe di evitare quell'esigua differenza tra l'importo dell'RdC e il reddito da lavoro, che spingerebbe il singolo a non accettare l'offerta di lavoro (Baldini e Gallo 2021, p. 55-56)

Il requisito della residenza rappresenta uno di quello maggiormente rispettati. Tuttavia, per le famiglie extra-comunitarie il requisito di dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo, risulta penalizzante.

La Commissione Europea evidenzia come alcuni Paesi richiedano, oltre ai requisiti di residenza legale permanente, anche un'ulteriore residenza qualificante. Questo può rappresentare un problema per le persone senza fissa dimora che, pur avendo i requisiti, hanno difficoltà a dimostrare la loro residenza. L'Italia, richiedendo un minimo di dieci anni di residenza per i cittadini stranieri, presenta uno dei requisiti di residenza più stringenti in Europa. (European Commission 2022, p. 29)

A dimostrarlo, sono alcuni dati relativi al rapporto tra percettori dell'RdC e nei nuclei in povertà assoluta nel 2020, come dimostra la tabella 1.2.

**Tabella 1.2 – Famiglie in condizione di povertà assoluta e famiglie che hanno ricevuto il RdC/PdC nel 2020, per cittadinanza del richiedente (valori percentuali)**

	% famiglie povere assolute	% famiglie beneficiarie di RdC/PdC (almeno una mensilità)	Rapporto
	(a)	(b)	(b) / (a)
Famiglie italiane	6,0%	4,4%	73%
Famiglie straniere	25,7%	9,5%	37%

*Fonte: Baldini, Gallo, (2021), Reddito di Cittadinanza: beneficiari, contributi economici e criticità emerse.*

Il rapporto è nettamente superiore per le famiglie italiane rispetto alle famiglie straniere. Inoltre, tale penalizzazione è ulteriormente incrementata dal fatto che mediamente le famiglie straniere sono più numerose e quindi, come per quelle

italiane, sono pregiudicate dalla crescita meno che proporzionale della scala di equivalenza. È però proprio la norma che esclude circa il 30% dei nuclei familiari stranieri a prescindere dal loro reddito, anche se è molto più probabile che essi stessi percepiscano un reddito più basso, dato che risiedono da meno tempo in Italia.

Considerando i dati in uno scenario pre-pandemico, il tasso di take-up del Reddito di Cittadinanza risulta del 60%, ossia 6 famiglie in povertà assoluta su 10 hanno percepito il trasferimento monetario. Secondo però uno studio condotto da Baldini e Gallo, il tasso di take-up effettivo dell'RDC risulterebbe del 44%, poiché il 36% delle famiglie beneficiare non rientrerebbe nella definizione di povertà assoluta stabilita dall'ISTAT. Si fa riferimento ai falsi positivi, che non si trovano in una situazione di povertà assoluta, ma che comunque ricevono il sussidio. Questo potrebbe essere determinato dal fatto che i requisiti di accesso al Reddito di Cittadinanza potrebbero non coincidere con quelli che determinano una situazione di povertà assoluta. La distanza tra i due valori (60% e 44%) è causa della definizione di povertà contenuta nella misura, la quale si distacca dalla effettiva definizione di povertà assoluta.

Se a livello nazionale il take-up risulta di 44%, i dati si differenziano: al Nord e al Centro diminuisce (rispettivamente 38% e 35%), mentre nel Mezzogiorno aumenta fino al 52%. Le differenze tra le diverse aree geografiche si possono notare anche nella quota di percettori di RDC; nel Mezzogiorno, considerando le peggiori condizioni economiche, si rileva una maggiore quota di percettori. Inoltre, i nuclei familiari beneficiari del Reddito di Cittadinanza composti da un solo componente sono più della metà del numero totale dei beneficiari nel Centro e nel Nord, mentre nel Mezzogiorno rappresentano il 38%. Nel Mezzogiorno sono più diffusi i nuclei con più componenti ed infatti, risultano più colpiti, insieme alle famiglie straniere, dalla scala di equivalenza definita piatta.

Infine, si può constatare che una condizione di povertà strutturale non è necessariamente collegata alla mancanza di lavoro, poiché nella maggior parte dei casi, la mega famiglie in povertà assoluta e dei nuclei beneficiari del RDC possiede almeno un componente che lavora.

Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto a seguito del REI, ma tenendo conto della multidimensionalità della povertà, considerata dallo stesso REI. Infatti, la

povertà viene influenzata di diversi aspetti non solo lavorativi, bensì anche familiari, di salute, di istruzione, psicologici, abitativi. Non si può avere una “visione monodimensionale della povertà, considerata esclusivamente come una conseguenza della mancanza di occupazione”. (Baldini e Gori 2019, pp. 274-275). Per questo, il lavoro non può essere considerato ad oggi il fattore determinante per uscire dalla povertà, in quanto circa la metà di persone in povertà assoluta vive in nuclei familiari dove c’è almeno un componente che lavora.

Inoltre, viene segnalata da Busilacchi, Gallo e Luppi un’insufficiente chiarezza nell’obiettivo del RDC che potrebbe aver contribuito al limitato successo del disegno di policy: se da un lato rappresenta la principale misura di contrasto alla povertà fino ad oggi presente in Italia, dall’altro è lo stesso testo normativo che indica il RDC come “quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro” (Busilacchi *et al.* 2021, p. 556). Ad aver contribuito a questa definizione del RDC sicuramente è che il reddito minimo non viene considerato come un diritto da salvaguardare e ciò spiega anche le molte e diffuse resistenze che hanno caratterizzato il processo di approvazione del RDC, nonostante l’evidente ritardo italiano in merito. Politicamente parlando, l’obiettivo non è tanto il contrasto della povertà universalmente considerata, ma ottenere consensi elettorali approvando molteplici sostegni reddituali mirati a talune categorie e altrettanti requisiti di accesso che, di fatto, hanno avuto la conseguenza di limitare l’accesso alle persone in situazione di povertà.

È proprio il disegno di policy del RDC che rappresenta un limite in termini di coerenza tra l’obiettivo del Reddito di Cittadinanza, ossia il contrasto della povertà, ed efficaci requisiti di accesso alla misura, che non siano eccessivamente stringenti da limitare l’accesso a persone in difficoltà economica.

Il Reddito di Cittadinanza rappresenta uno strumento essenziale per il contrasto alla povertà. Tuttavia, sussistono determinati aspetti del RDC che necessitano di essere migliorati. Il Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza (Ministero del Lavoro 2021a) propone talune modifiche. Per quanto riguarda la scala di equivalenza, si potrebbero equiparare i minorenni agli adulti, attribuendo così a tutti i componenti familiari aggiuntivi un valore di 0,4. In questo modo, si arriverebbe ad un valore massimo di 2,8 o 2,9 in caso di

componenti con disabilità grave o non autosufficienti, invece che 2,1 e 2,2. Così facendo, le famiglie con minori, soprattutto quelle numerose, non sarebbero puniti da una scala di equivalenza eccessivamente penalizzante nei loro confronti. Infine, sarebbe ottimale se il beneficio non decadesse per l'intero nucleo familiare a causa di una violazione degli obblighi da parte di un solo componente. Potrebbe solamente decadere per la quota di quel componente.

Imporre un requisito di residenza minima di dieci anni risulta irragionevole: sarebbe sufficiente portare il requisito a cinque anni.

Per non penalizzare chi lavora o chi inizia a lavorare, nella determinazione del reddito per il calcolo dell'RDC, bisognerebbe considerare il reddito da lavoro solo per il 60% fino a quando viene raggiunto il reddito esente da imposizione fiscale.

Inoltre, molto spesso i beneficiari del RDC hanno una insufficiente esperienza lavorativa, qualifiche molto basse oppure i settori dove potrebbero trovare un lavoro sono stagionali, come il turismo. Attualmente, un'offerta di lavoro ritenuta congrua non tiene conto di questi aspetti. Si potrebbe considerare congrui anche le offerte di lavoro inferiori a tre mesi, in maniera tale da arricchire il beneficiario dal punto di vista dell'esperienza lavorativa. Sarebbe altresì ottimale eliminare quelle disposizioni che definiscono un'offerta di lavoro congrua, dopo il rifiuto della prima offerta, un luogo di lavoro distante fino a 250 chilometri. Una sanzione assurda che non porta a nessun beneficio.

Infine, l'obbligo di spendere interamente l'importo erogato entro il mese successivo, in determinate categorie di beni stabilite, non consente alle famiglie di risparmiarne una parte per eventuali spese future. In primo luogo, è un limite che lede la libertà delle persone. In secondo luogo, "suggerisce una visione dei beneficiari come potenzialmente incapaci o irresponsabili solo perché poveri" (Ministero del Lavoro 2021b, p. 11). Risulta necessario rimuovere l'obbligo di spendere l'intero importo entro il mese successivo e diminuire i limiti nell'acquisito di determinati beni.

## **1.2 Germania: der Hartz IV.**



Tra il 2002 e il 2005 in Germania è stato approvato un pacchetto riforme in ambito di politiche di lavoro e sociali, denominate *Hartz*<sup>1</sup> applicate attraverso quattro leggi. L'ultima (*Hartz IV*) relativa alla sicurezza sociale, che ha profondamente modificato il sistema di protezione sociale tedesco, che prevedeva: l'*Arbeitslosengeld*, ossia l'indennità di disoccupazione che viene corrisposta fino ad un periodo di massimo 32 mesi, l'*Arbeitslosenhilfe*, cioè un sussidio di disoccupazione corrisposto senza limiti di tempo, e infine la *Sozialhilfe*, ovvero l'assistenza sociale erogata a chi non beneficia né dell'indennità né del sussidio, al fine di garantire una vita dignitosa. (Haberl 2019, p. 535)

Con la legge *Hartz IV*, entrata in vigore nel 2005, ha ridotto il termine di erogazione dell'indennità di disoccupazione (che diventa *Arbeitslosengeld I*) a 12 mesi e unificato il sussidio di disoccupazione e l'assistenza sociale, diventati poi sussidio di disoccupazione II (*Arbeitslosengeld II*), ossia lo strumento principale di reddito minimo presente in Germania. Il *Arbeitslosengeld II* viene erogato come sussidio di ultima istanza, ovvero nell'ipotesi in cui al richiedente non bastino i 12 mesi di erogazione del *Arbeitslosengeld I* per uscire dall'emarginazione sociale e lavorativa.

Il *Arbeitslosengeld II* (*ALG II*) viene erogato per un periodo illimitato (finché sussiste il bisogno) ai disoccupati e a soggetti occupati che percepiscono un reddito ritenuto troppo basso. I beneficiari di tale sussidio devono essere soggetti in età lavorativa che sono in grado di lavorare e che, con le proprie risorse, non riescono a coprire tutte le spese. Per età lavorativa si intende un'età compresa tra 15 anni fino all'età pensionabile. Inoltre, non è rilevante la nazionalità per beneficiare dell'*ALG II*: infatti, ne hanno diritto sia i cittadini tedeschi, sia i cittadini dei Paesi che hanno firmato accordi di sicurezza sociale (tra cui la maggior parte degli Stati membri dell'UE). Sono esclusi gli stranieri in determinate circostanze stabilite, ad esempio quando il loro soggiorno in Germania è subordinato esclusivamente dalla ricerca di un lavoro. Nel caso di richiedenti asilo che sono stati obbligati legalmente a lasciare il proprio Paese, quest'ultimi non beneficiano dell'*ALG II*, ma sono

---

<sup>1</sup> Le quattro leggi ufficialmente si chiamano *Vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Il nome *Hartz* deriva da colui che ha guidato la Commissione delle riforme, Peter Hartz, fino al 2005 dirigente della *Volkswagen* e membro del Partito Socialdemocratico di Germania.

comunque tutelati da altre prestazioni sociali. Hanno diritto a beneficiare dell'ALG II le persone che possiedono una residenza abituale in Germania.

I beneficiari devono stipulare dei contratti con i *Jobcenter* nel quale vengono stabilite le modalità reinserire il richiedente nel mondo del lavoro. Inoltre, devono dimostrare di cercare attivamente un lavoro e non possono rifiutare un lavoro ritenuto ragionevole, a meno che non abbia un valido motivo per rifiutarlo. Dunque, non possono rifiutare un'offerta di lavoro nonostante sia di un inferiore qualità rispetto a quello precedente o in rapporto al livello di istruzione. Opposto è invece nel caso di *Arbeitslosengeld I*, per cui si tiene conto della formazione professionale e dell'esperienze maturata dal richiedente. I casi previsti per il rifiuto sono: la cura di figli a carico di età inferiore a tre anni; l'assistenza di un membro familiare; se non si è in grado di esercitare il lavoro fisicamente e psicologicamente; se il nuovo lavoro può mettere a rischio l'esercizio della professione finora svolta. (Haberl 2019, p. 538)

La violazione degli obblighi in capo al richiedente può comportare l'applicazione di sanzioni previste dalla legge e la riduzione o sospensione totale del sussidio<sup>2</sup>. Le sanzioni sono ancor più severe per i richiedenti sotto i 25 anni. Il *Arbeitslosengeld I* invece prevede una sospensione minore rispetto al ALG II, da una a dodici settimane (tenendo conto che la durata è prefissata a 12 mesi).

Per poter usufruire del sussidio, è necessario che il richiedente abbia esaurito il proprio patrimonio, a meno che tale patrimonio non rientri in quella parte che non influenza il calcolo dell'importo dell'ALG II, tra cui: un veicolo di proprietà che non superi un valore di 7500 euro, una casa di proprietà che non superi una determinata metratura e risparmi per un massimo di 150 euro annui.

L'importo viene calcolato in base a criteri statistici e tenendo conto della situazione economia e del numero dei componenti familiari dei richiedenti, ma non viene considerato l'eventuale reddito in precedenza percepito. Infatti, viene calcolato sulla base delle esigenze normali chiamate *Regenbedarf*.

L'importo ha lo scopo di coprire tutti i bisogni standard di una persona, tra cibo, vestiario, salute, ma anche cultura istruzione, comunicazioni. Per il calcolo, si considera la quota di spesa considerata per ogni categoria (ad esempio, per il cibo

---

<sup>2</sup> Le sanzioni possono essere applicate dal 30 al 100% del sussidio.

la quota è 100%) e l'ammontare della spesa in euro (ANPAL, 2019 pp. 50-51). Come già specificato, gli importi variano in base alla composizione del nucleo familiare come si può ben notare dalla tabella 1.3.

**Tabella 1.3 – livello di fabbisogno standard in euro, aggiornamento del 2022.**

Categoria nuclei familiare	Fabbisogno standard
1. Persona single adulta; genitore single adulto; persona adulta con partner minore.	449 euro
2. Partner adulti (matrimonio; unione civile; partner stabile)	404 euro
3. Persone single fino a 24 anni; persone adulte fino a 24 anni con un partner minore o non economicamente autosufficienti.	360 euro
4. Figli tra 14 e 17 anni.	376 euro
5. Figli tra 6 e 13 anni.	311 euro
6. Figli minori di 6 anni.	285 euro

*Fonte: Bundesministerium der Justiz.*

Gli importi vengono aggiornati annualmente dall'Ufficio Federale di Statistica in base all'andamento dei prezzi e dei salari netti. Gli importi mostrati nella tabella 1.3 sono finalizzati a coprire i bisogni di base, eventualmente è possibile richiedere un aumento dell'importo per talune esigenze specifiche come in caso di disabilità o malattia, o pagamenti una tantum per circostanze meno frequenti previste dalla legge. L'ammontare viene calcolato in base alla differenza tra il reddito del beneficiario e l'importo minimo a cui ha diritto.

Allo scopo di favorire la scelta lavorativa è previsto un incentivo economico al lavoro per cui si consente a determinate livelli di reddito di continuare a percepire il beneficio attraverso delle esenzioni: si prevede il 100% per i primi 100 euro, 20% per i redditi compresi tra 100 e 1000 euro, al 10% per i redditi tra 1000 e 1200 euro. I dati nel 2017 mostrano che il 9,2% della popolazione tedesca beneficiava del reddito minimo, pari a 7,6 milioni di persone. Tra queste, 4,37 milioni di persone

abili al lavoro e 1,7 milioni di non occupabili risultavano beneficiari dell'ALG II.<sup>3</sup> Il tasso di *take-up* nel 2017 risulta tra 60% e il 67%, ossia tra 2/3 e 3/5 delle persone aventi diritto non ha beneficiato del sussidio. Sono state rilevate delle motivazioni che concorrono a questo debole tasso di *take-up*. Infatti, spesso le persone aventi diritto non sono a conoscenza di tale beneficio e, come la maggior parte delle ragioni per cui uno strumento di reddito minimo ha un elevato tasso di non *take-up*, la paura di un giudizio negativo e della stigmatizzazione sociale (ANPAL 2019, p. 60).

Sempre secondo il report ANPAL (2019, p.60), tale strumento di reddito minimo di ultima istanza non risulta idoneo nel contrasto alla povertà. Infatti, nel 2017 circa un sesto delle persone, che in precedenza avevano beneficiato del sussidio, vivevano lo stesso in una situazione di povertà.

Un aspetto rilevante è la povertà lavorativa che, negli ultimi anni, è costantemente aumentata in Germania. Tra i percettori dell'ALG II, circa il 30% possiede un lavoro. Questo in ragione del fatto che il sistema sanzionatorio previsto in Hartz IV ha fatto sì che le persone facessero richiesta del sussidio non tanto perché disoccupati, ma perché sono obbligati ad accettare lavori sottopagati (definiti *Aufstocker*), che però in base alla legge vengono ritenuti "congrui". In questo modo non si fa altro che aumentare la precarietà del lavoro e i lavori a bassa retribuzione. In Germania è stato introdotto il salario minimo a gennaio 2015, ma ha ridotto di poco il numero degli *Aufstocker* (Haberl 2019, p. 540).

Fin dalla sua entrata in vigore la legge Hartz IV è stata oggetto di un acceso dibattito. In base agli effetti prodotti dalla riforma nel corso degli anni, non si rilevano importanti miglioramenti. L'importo dell'ALG II risulta infatti troppo basso per permettere ai beneficiari di condurre una vita dignitosa e per partecipare alla vita sociale. Inoltre, emerge un sistema di obblighi e sanzioni che, oltre che essere penalizzante, sia "dittatoriale" (Haberl 2019, p. 546) con la conseguenza che nel 2018 circa 35 mila persone si sono ritrovate in una situazione di povertà peggiore a causa della sospensione totale del beneficio.

---

<sup>3</sup> In Germania esistono diversi sussidi e indennità per le persone in difficoltà economica (per esempio, *Arbeitslosengeld II*, *Sozialhilfe*, *Sozialgeld*), ma lo strumento principale di reddito minimo risulta il *Arbeitslosengeld II* sia in termini di risorse impiegate sia in termini di beneficiari.

La *Bundesverfassungsgericht*, ossia la Corte costituzionale federale, il 5 novembre 2019 ha emanato una sentenza sull'illegittimità delle sanzioni previste dalla riforma *Hartz IV*. In sintesi, la sentenza ha dichiarato illegittime le sanzioni in cui si applica una decurtazione del 60% e del 100%. Secondo i giudici, l'estrema rigidità del sistema sanzionatorio incide negativamente sul minimo esistenziale che viene garantito dalla Costituzione tedesca, soprattutto perché non sono previste eccezioni nemmeno di fronte ad un comportamento collaborativo del beneficiario. Inoltre, come già ampiamente spiegato, i beneficiari subiscono le sanzioni o sono costretti ad accettare lavori che in ogni caso non permettono di uscire da una situazione di povertà, peggiorando ancor di più la propria condizione economica. Ed infatti, i giudici ritengono che ciò possa vanificare gli obiettivi contenuti nella riforma. Secondo la Corte, ciò non toglie che si possa applicare una decurtazione del 30% nel caso in cui il beneficiario rifiuti un'offerta di lavoro da cui possa ricavare un reddito sufficiente per condurre una vita dignitosa. Questo caso viene equiparato ad un volontario rifiuto di un reddito derivante da un lavoro più che ragionevole. Infine, la Corte lascia la possibilità al legislatore di mantenere sanzioni superiori al 30%, anche fino alla decurtazione totale, in casi ben specifici e a determinate condizioni. Spetta poi al legislatore intervenire per modificare il sistema di sanzioni, concentrandosi su una abolizione o un indebolimento (BVerfG 2019).

Il 1° gennaio 2023 è entrata in vigore la nuova riforma che modifica la legge Hartz IV e introduce il nuovo reddito minimo chiamato *Bürgergeld*. Possono beneficiarne sempre coloro che sono in grado di lavorare e che non lavorano oppure non percepiscono un reddito sufficiente per coprire i propri bisogni prioritari. Devono avere la residenza abituale in Germania e un'età che va dai 15 fino all'età pensionabile. La novità è che sono stati aumentati gli importi del beneficio, in particolare per far fronte all'aumento dei prezzi causato dall'inflazione.

**Tabella 1.4 - livello di fabbisogno standard in euro, aggiornamento al 2023.**

<b>Categoria nuclei familiare</b>	<b>Fabbisogno standard</b>
Adulto single; genitore single; adulto con partner minore.	502 euro
Partner maggiorenni (matrimonio; unione civile; partner stabile)	451 euro

Adulti senza famiglia propria che non sono conviventi e non hanno ancora compiuto 25 anni (dai 18 ai 24 anni). Persone che non hanno ancora compiuto 25 anni (dai 15 ai 24 anni) e che si spostano senza garanzia del centro per l'impiego.	402 euro
Ragazzi dai 14 ai 17 anni. Minori con partner maggiorenni.	420 euro
Bambini dai 6 ai 13 anni.	348 euro
Bambini da 0 a 5 anni.	318 euro

Fonte: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*.

Facendo un confronto tra la tabella 1.3 e 1.4 si rileva che gli importi di media sono stati aumentati tra i 35 e i 53 euro.

Infine, in ambito di sanzioni, esse sono state allentate in base alla Corte costituzionale federale. Infatti, le sanzioni si manifestano in decurtazioni dell'importo del beneficio mensile che partono dal 10% per il primo inadempimento e arrivano gradualmente ad un massimo di 30%. Anche se non è previsto dalla legge, lo stesso sito ufficiale del *Bürgergeld* suggerisce un periodo di fiducia, tra il beneficiario e lo specialista del *Jobcenter*, della durata di sei mesi in cui il beneficiario del sussidio non sia soggetto a sanzioni o a conseguenze legali nel caso in cui non rispetti gli obblighi previsti. Inoltre, vengono verificate talune situazioni specifiche. Se la decurtazione crea una situazione di eccezionale disagio oppure successivamente il beneficiario dimostra la propria disponibilità a adempiere ai propri obblighi, allora la riduzione può essere annullata.

### **1.3 Il sistema francese: la Revenu de Solidarité Active.**

Il sistema di reddito minimo in Francia assume il nome di RSA (*Revenu de Solidarité Active*), introdotto nel 2008 con la legge 1249/2008 ed entrato in vigore nel 2009, cancellando il *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) già in vigore dal 1988, anche questo pensato come contributo alle famiglie appartenenti alle fasce più povere. L'RSA è stato modificato nel 2015 per correggere alcune imperfezioni

emerse dalla prima applicazione, semplificando la burocrazia richiesta per l'accesso.

L'obiettivo del Parlamento francese era quello di contrastare la povertà, fornendo un supporto monetario alla popolazione più debole in termini economici, congiuntamente all'inserimento lavorativo, affinché i beneficiari possano raggiungere una situazione economica stabile.

Fino al 2015, l'RSA si configurava in: *RSA socle*, cioè un reddito minimo per coloro che non percepiscono alcun reddito da lavoro affinché sia raggiunto il *montant forfaitaire*, ossia l'importo minimo vitale calcolato ogni anno; infatti, l'importo del sussidio viene erogato in base alla differenza tra il *montant forfaitaire* e le risorse familiari; *RSA activité*, ossia un sussidio economico che va ad integrare un reddito percepito non sufficiente per la soddisfazione dei bisogni essenziali.

Dopo il 2015, dal *RSA activité* è nato il *Prime d'activité*, ossia "un'indennità che ha lo scopo di incoraggiare i lavoratori (dipendenti o autonomi) con risorse modeste a intraprendere o riprendere un'attività professionale e di sostenere il loro potere d'acquisto. Per beneficiare di questa assistenza sociale è necessario avere più di 18 anni." (*Service-Public.fr; Le site officiel de l'administration française.*). Si tratta di un'integrazione al reddito da lavoro che può essere richiesta da coloro che percepiscono meno di 1800 euro (soglia ben superiore al salario minimo francese). Attualmente, il RSA è composto solo dal *RSA socle*.

L'attuale RSA prevede che i beneficiari siano i cittadini francesi o europei residenti da almeno 3 mesi sul territorio francese di un'età minima di 25 anni. Per i cittadini extra-europei, è possibile richiederlo dopo cinque anni di residenza. I giovani dai 18 ai 25 anni sono coperti dal RSA solo se sono genitori o dimostrano di aver lavorato a tempo pieno per almeno due anni negli ultimi 3 anni<sup>4</sup>. In particolare, questo beneficio viene chiamato *RSA jeune*, introdotto dal 2010.

È possibile rifiutare solo un'offerta di lavoro, alla seconda offerta rifiutata il beneficio decade.

Quanto agli obblighi, il beneficiario deve essere alla ricerca di un lavoro o avviare una propria attività, non rifiutare due offerte di lavoro ragionevoli e, dichiarare ogni tre mesi le proprie risorse o in ogni momento in cui vi è un mutamento della propria

---

<sup>4</sup> Si tratta di 3214 ore complessive.

situazione. Infatti, la richiesta va presentata ogni tre mesi, ma salvo determinati casi, il beneficio non ha limiti di durata. L’inserimento lavorativo del beneficiario viene gestito dal *Pôle emploi* (ente pubblico francese che assicura l’orientamento e l’accompagnamento coloro che cercano un lavoro) o un’organizzazione di servizi pubblici per l’impiego.

La soglia base del reddito minimo varia di anno in anno tenendo conto di diversi aspetti; inflazione, condizioni del richiedente e composizione del nucleo familiare. L’importo dell’RSA viene calcolato in base alla composizione del nucleo familiare, in particolare è rilevante la condizione di mono genitorialità, e in base alle eventuali risorse del nucleo familiare del richiedente.

**Tabella 1.5 – Somma forfettaria in euro RSA per caratteristiche dei nuclei familiari, aggiornamento del 2023.**

<b>Composizione nucleo familiare</b>	<b>Nessun minore a carico</b>	<b>1 minore</b>	<b>2 minori</b>	<b>3 minori</b>
Persona sola senza assistenza abitativa	607,75 euro	911,63 euro	1093,96 euro	1337,06 euro
Persona sola con assistenza abitativa	534,82 euro	765,77 euro	913,46 euro	1156,56 euro
Coppia senza assistenza abitativa	911,63 euro	1093,96 euro	1276,29 euro	1519,39 euro
Coppia con assistenza abitativa	765,77 euro	913,46 euro	1095,79 euro	1338,89 euro

*Fonte: Aidesocial.fr.*

Nella tabella 1.5 sono riportati gli importi forfettari dell’RSA aggiornanti all’anno 2023 e valido fino al 31 marzo 2024. Nel 2022 c’è stato un aumento eccezionale del 4%. L’importo che riceve il beneficiario non corrisponde alla somma forfettaria, ma si calcola facendo una differenza tra la somma forfettaria assegnata al



beneficiario in base alla propria composizione familiare e il reddito percepito. Inoltre, oltre al terzo figlio si riceve un ulteriore pagamento di 243,10 euro in più ogni figlio a carico. Inoltre, gli importi mostrati (Tab. 1.5) possono essere ridotti in presenza di altre prestazioni, come il sostegno abitativo. Se il beneficiario riprende a lavorare non decade il sussidio, ma incide sulla somma erogata.

Secondo il rapporto annuale della DREES pubblicato nel 2021 sui dati del 2019 e del 2020 (DREES 2021, p. 184), al 31 dicembre 2019 3,87 milioni di persone ricevevano l’RSA, ossia il 5,8% della popolazione francese. Il 98% dei beneficiari dell’RSA non avevano un lavoro o ha percepito un reddito al di sotto di 500 euro. Rispetto al 2018, c’è stato un leggero aumento del 0,6% del numero dei beneficiari. Il numero dei beneficiari ha avuto un calo fino al 2017, dopodiché tra il 2017 e il 2018 c’è stato un aumento dell’1,1%. Secondo il DREES, la causa di tale aumento fino al 2019 è da attribuire all’introduzione nel 2017 della nuova procedura telematica di richiesta dell’RSA per cui è divenuto possibile presentare la richiesta direttamente online, oltre che attraverso il modulo cartaceo presso lo sportello (DREES 2021, p. 188).

Con riferimento al 2018, si stima che il tasso di take-up risulti al 66%, ossia su tre persone che avevano diritto a beneficiare dell’RSA, due l’hanno effettivamente richiesto e percepito. Le cause hanno riguardato procedure d’accesso non troppo semplici, due terzi dei potenziali beneficiari non erano a conoscenza del loro diritto alla prestazione, molti temono la stigmatizzazione sociale ed infine, circa il 15% desidera l’autonomia e volontariamente rifiuta l’assistenza. Quanto ai giovani dai 18 ai 25 anni, al 31 dicembre del 2019 l’RSA *jeune* è stato percepito da 700 famiglie. Infatti, i dati relativi alla copertura dell’RSA evidenziano tre categorie che non sono adeguatamente raggiunti dal sussidio: si tratta di giovani, stranieri e senza tetto.

Si rileva inoltre una permanenza nel sussidio di oltre quattro anni. Solo il 25% dei beneficiari dell’RSA è in grado di non percepire più il beneficio entro un anno, mentre la metà ne beneficia per almeno cinque anni. L’elevata permanenza si spiega con l’*inactivity trap*<sup>5</sup>, fenomeno causato dalle caratteristiche di tale sussidio

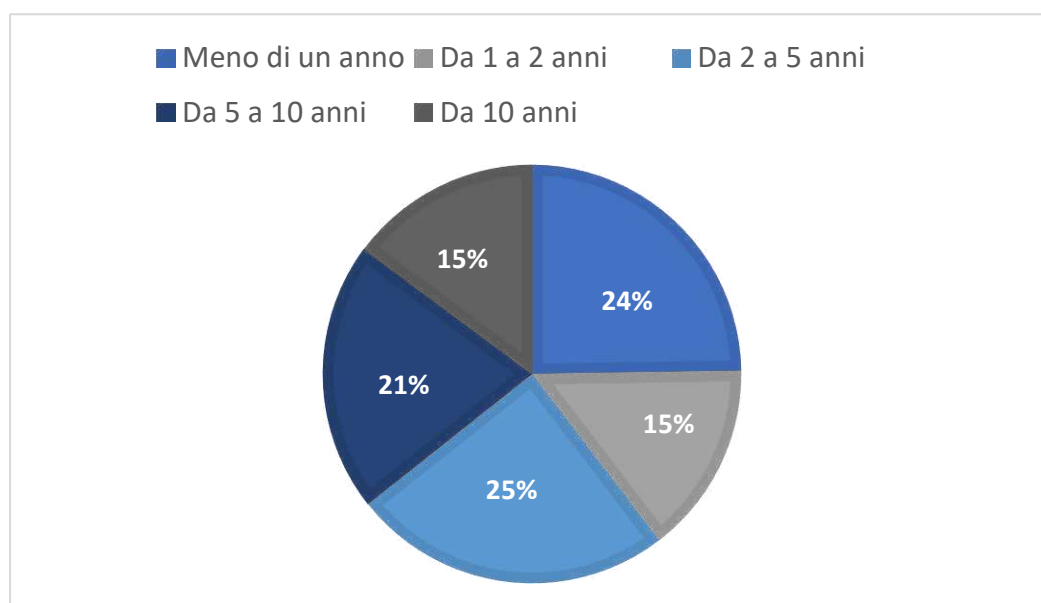
---

<sup>5</sup> Situazione per cui ai beneficiari di un sussidio contro la povertà non conviene lavorare, perché vedrebbero il proprio reddito aumentato di poco, restando quindi bloccati in una situazione di inattività.

per cui non si consente il cumulo dell’RSA con i redditi da lavoro, rendendo così più conveniente non ricominciare a lavorare (ANPAL 2019, p. 40). Tuttavia, si percepitori dell’RSA si consente il cumulo con altre prestazioni sociali affinché il reddito del nucleo familiare aumenti, anche se l’RSA rappresenta circa il 30% del valore monetario in grado di fornire alle famiglie condizioni di vita dignitose e per incentivare il loro inserimento sociale.

Secondo un rapporto della Commissione Europea (European Commission 2019, p. 6-7) l’RSA contribuisce efficacemente alla lotta contro la povertà di reddito. Tuttavia, sono state individuate alcune sfide.

### **Grafico 1.1 – Permanenza beneficiari dell’RSA al 31 dicembre 2019.**



*Fonte: Cour de comptes, 2022.*

Come si può ben notare dal grafico 1.1, i beneficiari dell’RSA permangono per molto tempo nel sistema di protezione sociale. Al 31 dicembre 2019, circa il 25% percepisce l’RSA da 2 a 5 anni e il 15% da ben oltre 10 anni. Dei beneficiari che percepiscono l’RSA da più di 10 anni, circa il 67% di questi si caratterizzano per mancanza di qualifiche rispetto al 54% dei beneficiari totali. (Cour de comptes 2022, pp. 72-73). Il sussidio è in origine concepito come un supporto al reddito temporaneo, ma per una parte dei percettori è diventato un sostegno permanente. Ed infatti, il tasso di rotazione dei beneficiari rimane basso a conferma del fatto che le persone sono bloccate nel sistema dell’RSA non riuscendo ad uscire definitivamente dall’RSA. Per di più, i risultati occupazionali sono molto precari:

solo il 44% dei beneficiari che trova un lavoro riesce a procurarsi un'occupazione duratura che duri più di 6 mesi.

Eccetto determinati casi troppo stringenti, l'RSA è limitato ai maggiori di 25 anni. I giovani sotto i 25 anni sono in questo modo esclusa dalla principale misura di reddito minimo presente in Francia. Sebbene nel 2017 sia stata introdotta la *Garantie Jeunes*, ossia una misura che aiuta i giovani dal punto di vista dell'inserimento lavorativo, l'attuale situazione occupazionale e reddituale dei giovani è tutt'oggi un problema in Francia. Infatti, la fascia d'età 15-24 anni nel periodo compreso tra il 2007 al 2016 risulta quella più a rischio di povertà (Carini 2019b, p. 105). Tale limite imposto ai minori di 25 anni nel ricevere l'RSA corrisponde all'età in cui giovani non devono più essere legati ai genitori. È coerente con l'idea che dopo i 25 anni debba subentrare la solidarietà nazionale e non più quella familiare. Chevalier (2014) ritiene che i giovani abbiano più possibilità di ottenere una autonomia finanziaria se vengono inclusi all'interno delle politiche di reddito minimo (quindi eliminando i limiti d'età per le prestazioni sociali), piuttosto che essere inseriti all'interno di programmi specifici. Tuttavia, si è lontani da un miglioramento in tal senso. È diffusa l'idea che dare la possibilità ai giovani di 25 anni di accedere a questo sussidio comporterebbe più una dipendenza dalle prestazioni sociali che un'indipendenza economica, disincentivando lo studio o il lavoro. Come afferma Chevalier (2016), sembra quasi che la cittadinanza sociale legale inizi a 25 anni per i giovani francesi. D'altra parte, egli definisce questo fenomeno come una "familiarizzazione" del welfare. I genitori devono farsi carico dei figli nonostante la maggiore età superata e qualsiasi aiuto statale, come ad esempio le borse di studio, vanno ad integrare il reddito dei genitori e non a sostituirlo.

Anche se molti studi suggeriscono un allargamento del requisito dell'età per estenderlo ai minori di 25 anni con riferimento specifico all'RSA, il rapporto della Commissione Europea definisce complessivamente il sistema di protezione sociale francese con diverse prestazioni dirette a delle categorie stabilite. Questo permette a determinate categorie deboli di beneficiare di un sussidio che sia adatto alla loro situazione. Bisognerebbe però evitare un'eccessiva frammentazione delle prestazioni sociali, che non fanno altro che aumentare la complessità del sistema di

welfare e si corre il rischio di escludere dai sussidi inutilmente persone in situazione di povertà attraverso molteplici dispositivi che spesso, per limitare il budget di spesa, possiedono requisiti molto restrittivi. Dunque, è consigliabile semplificare il sistema di prestazioni sociali nel complesso, ad esempio unificando determinati sussidi erogati a categorie che presentano caratteristiche simili ed eliminando la presenza di sotto-dispositivi dentro lo stesso strumento (Ciarini 2019b, p. 96)

Per evitare il fenomeno della *inactivity trap*, data la mancanza di incentivi al lavoro, ci sono diversi strumenti che facilitano l'uscita da una situazione di inattività, tra cui il credito d'imposta, erogato a determinate condizioni in termini di risorse, sotto forma di bonus occupazionale per incoraggiare l'avvio di un'attività professionale. Il bonus occupazionale è stato introdotto nel 2016 per un importo di 158 euro e ha permesso di ridurre il tasso di povertà in Francia di 0,4 punti percentuali alla fine dell'anno. I beneficiari di tale bonus hanno definito questa fonte extra di reddito utile ed indispensabile per migliorare le proprie condizioni di vita.

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di cumulare l'RSA e il reddito da lavoro fino ad un certo "punto d'uscita" elevato, soprattutto all'inizio di un'attività personale o di un nuovo lavoro per permettere alla persona di uscire definitivamente dalla povertà, facendo sì che un aumento di reddito non si traduca in una riduzione di benefici che di fatto rischierebbe di costringere la persona a percepire nuovamente il beneficio (European Commission 2019, pp. 7-8)

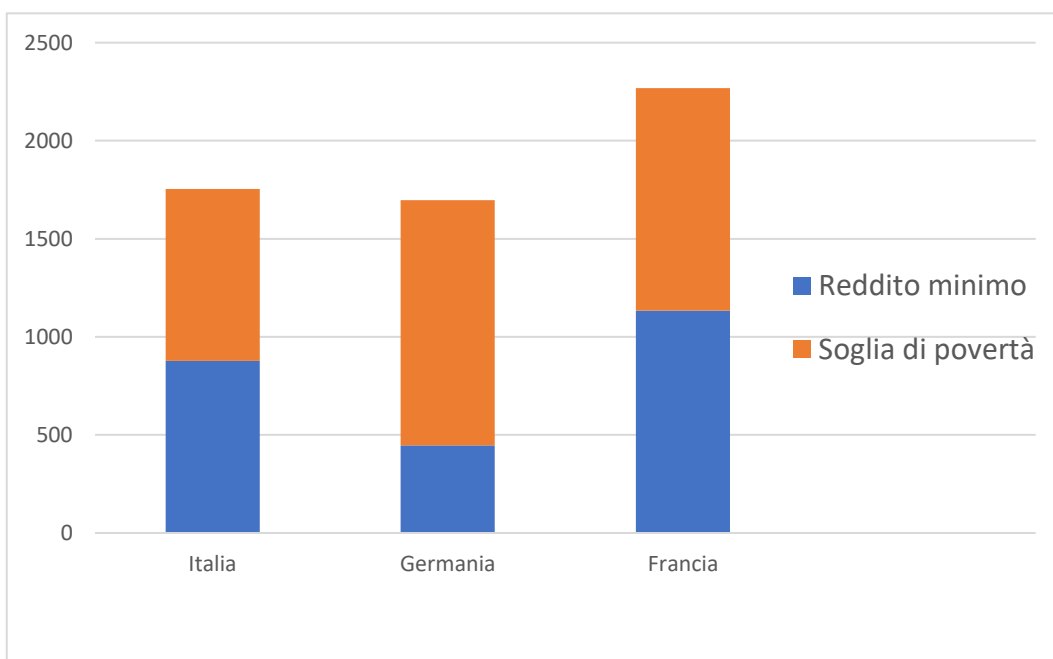
Infine, tra le ragioni del mancato utilizzo dell'RSA emerge il rifiuto volontario nel ricevere assistenza, la mancanza di informazioni e, in taluni casi, la stigmatizzazione sociale. Il rapporto sull'RSA della Corte dei conti francese (Cour de comptes 2022, p. 64) per ovviare a questa problematica, suggerisce una sperimentazione in merito alla verifica dell'idoneità dei beneficiari ed eventuale erogazione dell'importo, senza che questi effettuino la domanda. Da un lato, questo presuppone che la semplificazione delle regole per l'assegnazione e il calcolo del beneficio e il calcolo siano dei prerequisiti per l'erogazione automatica. Inoltre, possono presentarsi dei vincoli dal punto di vista tecnico-normativo. Dall'altra, potrebbe rappresentare una soluzione definitiva per diminuire il tasso di non take-up. Attualmente, nessun Paese membro dell'Unione Europea prevede l'erogazione automatica del reddito minimo garantito.

#### 1.4 Un confronto tra le misure.

Nei precedenti paragrafi sono stati analizzati gli schemi di reddito minimo presenti in Italia, Germania e Francia. Sebbene vi siano alcuni tratti in comune, sussistono delle caratteristiche per le quali essi risultano molto differenti fra loro.

Il Reddito di Cittadinanza risulta essere uno dei più generosi in Europa in termini monetari nei confronti delle persone single e meno generoso nei confronti dei nuclei familiari numerosi. L'importo spettante al beneficiario sarà la differenza tra tale soglia e il reddito percepito. Dunque, in Italia il reddito garantito ad una persona single che non percepisce alcun reddito corrisponde alla soglia di povertà. Al contrario, Germania e Francia erogano degli importi inferiori al RDC, rispettivamente di 502 e 607,75 euro mensili nel 2023.

**Grafico 1.2 – Reddito minimo e soglia di povertà, anno 2021.**



*Fonte: Elaborazione dati Il Sole24ore, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, sito ufficiale del Reddito di Cittadinanza, sito ufficiale Revenu de Solidarité Active.*

Il grafico 1.2 presenta un confronto tra importi di reddito minimo mensili erogati per una persona single senza figli a carico non tenendo in considerazione eventuali

integrazioni per l'affitto, e le soglie di povertà relativa per persona single.<sup>6</sup> L'importo del RDC risulta molto più generoso e corrisponde al 57% alla soglia di povertà. Meno generosi sono Francia, che con l'RSA copre il 50% della soglia di povertà, e Germania, la cui copertura in rapporto alla soglia di povertà risulta molto più inferiore (36%)<sup>7</sup>. Se invece si considerano gli importi mensili erogati ai nuclei familiari più numerosi, il Reddito di Cittadinanza è più penalizzante rispetto all'RSA e all'ALG II a causa della sua scala di equivalenza, che in particolar modo penalizza i minori. In Francia è previsto un ulteriore importo erogato dal terzo figlio per ogni figlio a carico di circa 243 euro. In questo caso, al contrario dell'RDC dove l'importo cresce molto di meno al crescere dei componenti familiari, i minori non vengono penalizzati, ma si prevede una maggiorazione dell'importo dell'RSA.

I requisiti di accesso variano da un Paese all'altro, ma emergono in particolar modo delle condizioni di ammissibilità che possono comportare un trattamento differenziato nei confronti dei potenziali beneficiari del reddito minimo: lo status di residenza e l'età richiesta (Raitano *et al.* 2021, p. 106).

Quanto al requisito di residenza, la situazione in Italia appare molto critica. Infatti, l'RDC presenta uno dei requisiti di residenza più stringenti rispetto a tutti i Paesi dell'Unione Europea, richiedendo dieci anni di residenza in Italia di cui gli ultimi due in via continuativa. L'effetto di tale restrizione è un limitato accesso degli stranieri a questa misura, sebbene possiedano le qualità e le caratteristiche per essere beneficiari, contribuendo così all'aumento del tasso di non *take-up*. In Francia per i cittadini non francesi ma con cittadinanza europea si richiede una residenza minima di tre mesi e per i cittadini extra-europei occorrono cinque anni, ossia la metà di quanto venga richiesto in Italia. In Germania il requisito di residenza richiesto per il reddito minimo è ancor più tollerante in quanto è sufficiente la residenza abituale nel territorio tedesco senza la richiesta di un minimo. Solo in talune circostanze specifiche sono esclusi dall'ALG II, ma comunque sono tutelati da altre prestazioni sociali previste dal *welfare* tedesco.

---

<sup>6</sup> La soglia di povertà mensile è stata calcolata del 60% del reddito mediano annuale del 2021 diviso 12.

<sup>7</sup> Il rapporto è stato calcolato facendo l'importo mensile per persona single diviso la soglia di povertà mensile per 100.

Per avere accesso al reddito minimo in Italia occorre aver compiuto i 18 anni. In Germania invece si fa riferimento all'età lavorativa (dai 15 anni fino all'età pensionabile). Invece, per l'RSA in Francia si limita l'accesso ai maggiori di 25 anni. L'esclusione dei giovani tra i 18 e i 24 anni risulta essere coerente con il concetto di welfare francese secondo cui fino ai 25 anni la persona deve essere a carico della propria famiglia, salvo talune casistiche specifiche per cui l'RSA viene erogato ai minori di 25 anni. Tuttavia, i giovani rappresentano una delle categorie che è meno raggiunta da tale sussidio.

È evidente che la non adeguata copertura dei sussidi è causata soprattutto da requisiti di accesso eccessivamente rigidi. In tal senso, è incisivo il ruolo del patrimonio mobiliare e immobiliare. In Italia, è esclusa dal test dei mezzi la prima casa, mentre in Francia è tenuta in considerazione. Invece, in Germania l'immobile viene conteggiato solo se supera una determinata dimensione.

Un rischio tipico degli strumenti di reddito minimo è rappresentato dall'*inactivity trap*, ossia la trappola di inattività. Questo è dato dal fatto che spesso, l'erogazione di un sussidio può rendere non conveniente al beneficiario reinserirsi nel mondo del lavoro. In questi termini, la struttura dell'RDC comporta un elevato rischio perché all'aumentare del reddito da lavoro, l'importo dell'RDC si riduce della stessa entità (Carta *et al.* 2022, p. 37). Come già evidenziato nel paragrafo 1.1, nel calcolo dell'importo dell'RDC solo il 20% del reddito da lavoro non viene tenuto in considerazione. Inoltre, ciò comporta beneficiari potrebbero rifiutare un'offerta di lavoro a causa della esigua differenza tra l'importo dell'RDC percepito e il salario offerto. Anche l'RSA in Francia presenta un alto rischio in tal senso, poiché non viene consentito il cumulo con altri redditi da lavoro, comportando quindi le medesime conseguenze. Al contrario, in Germania il rischio della trappola di inattività è attenuato dalle esenzioni che permettono al beneficiario di continuare a percepire l'ALG II, le quali variano a determinati livelli di reddito (vedi paragrafo 1.2).

In Italia, Germania e Francia viene richiesto ai beneficiari del reddito minimo di rispettare determinati obblighi per il reinserimento lavorativo e una collaborazione con i centri dell'impiego al fine di trovare un'occupazione. In caso di violazione di tali obblighi in capo al percettore, il beneficio decade. In Francia è possibile rifiutare

solo la prima offerta lavorativa e al secondo rifiuto, l’RSA non viene più erogato. In Italia e in Germania non c’è un numero massimo di offerte rifiutabili, ma non è possibile rifiutare le offerte di lavoro ritenute congrue.

### **1.5 La posizione dell’Unione Europea sul reddito minimo garantito.**

Nel 2023 tutti i Paesi membri dell’Unione Europea possiedono all’interno del proprio sistema di protezione sociale uno strumento di reddito minimo, sebbene siano differenti sotto molteplici aspetti.

Le evidenti discrepanze nella gestione ed attuazione del reddito minimo in ciascun Paese ha fatto emergere negli ultimi anni un dibattito in merito ad una regolamentazione del reddito minimo garantito da parte dell’Unione Europea.

L’Unione Europea ha stabilito tra i suoi obiettivi il contrasto alla povertà e l’inclusione sociale, che trovano fondamento nell’articolo 34 terzo comma della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea che cita “al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti...”. Tale articolo è la conferma che il reddito minimo garantito costituisce un valore fondante dell’UE, ossia garantire attraverso l’assistenza sociale una vita dignitosa per tutti i cittadini dell’Unione. Una regolamentazione sopranazionale attraverso una direttiva potrebbe essere la soluzione migliore: in primo luogo, alcuni stati potrebbero eliminare o indebolire i propri schemi di reddito minimo; in secondo luogo, l’importo di reddito minimo erogato potrebbe non essere sufficiente per la soddisfazione dei bisogni standard e per poter uscire definitivamente da una situazione di povertà; in terzo luogo, la maggior parte degli strumenti di reddito minimo sono affiancati da politiche attive al lavoro prevedendo rigidi obblighi e sanzioni in ambito lavorativo, rischiando così di trasformare la natura di questa tipologia di misure, da *welfare* a misura di *workfare* (Basic Income Network 2011, p. 4).

È però necessario sottolineare che l’Unione Europea può agire nei limiti delle competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri attraverso i Trattati. La politica sociale è un settore di competenza concorrente, ossia sono competenze che possono essere oggetto di attività legislativa tanto da parte dell’Unione tanto dagli

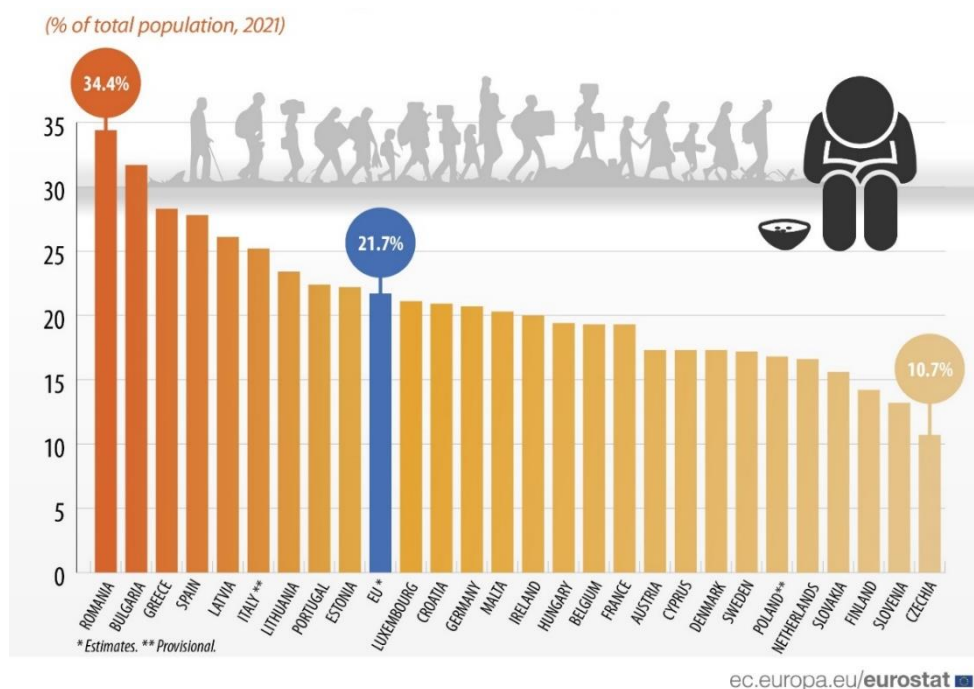


Stati membri (ex articolo 5 TUE e articolo 4 TFUE). Ciò significa che, se l'UE non è intervenuta in una determinata materia, gli Stati possono intervenire nella medesima materia con la propria legislazione nazionale. Viceversa, se l'UE esercita la competenza, gli Stati membri devono astenersi da ogni intervento se non esplicitamente richiesto. Per di più, qualora l'Unione Europea decidesse di esercitare la propria competenza in un settore di competenza concorrente, deve sottostare ai principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>8</sup>. Tali principi permettono di verificare l'idoneità e l'adeguatezza di un intervento europeo o statale. Per questo motivo, ad oggi l'Unione Europea non ha ancora adottato degli atti di natura vincolante riguardanti il reddito minimo garantito, non attuando così un'armonizzazione e senza fissare degli standard minimi (Nato 2019, pp. 88-90). Piuttosto, ha preferito utilizzare strumenti di *soft law* come l'ultima raccomandazione della Commissione europea del 28 settembre 2022. Quest'ultima, ha portato all'approvazione in Parlamento europeo (PE) il 15 marzo 2023 di una risoluzione sul reddito minimo adeguato in cui si osserva che una direttiva possa essere lo strumento più idoneo per migliorare, dal punto di vista dell'efficacia, dell'adeguatezza e dell'ammissibilità, degli schemi di reddito minimo presenti in ciascun Stato Membro. Inoltre, si sottolinea che attualmente “in tutti gli Stati membri sono in vigore vari tipi di regimi di reddito minimo, ma che il loro impatto non è stato sufficiente in termini di convergenza verso l'alto o di riduzione della povertà”, ma soprattutto che “sarà difficile conseguire l'obiettivo dell'UE di riduzione della povertà se gli Stati membri non modernizzeranno e rafforzeranno i propri sistemi di protezione sociale” (Parlamento europeo 2023, pp. 5-7).

---

<sup>8</sup> In virtù del principio di sussidiarietà, si verifica se una determinate normative risulta essere più efficace se applicate a livello regionale, statale o europeo, scegliendo la sede più idonea per la decisione. Invece, secondo il principio di proporzionalità si verifica se l'intervento dell'UE sia indispensabile e necessario per il perseguimento di un obiettivo.

**Grafico 1.3 – Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale nel 2021.**



Fonte: Eurostat.

Nella stessa risoluzione del Parlamento europeo, si evidenzia che nel 2021 circa 95,4 milioni di persone erano a rischio di povertà nel territorio dell'Unione Europea, ovvero corrispondente al 21,7% della popolazione dell'UE. Come si può notare dal grafico 1.3, tredici Stati membri superano la media UE (Italia inclusa). Infine, si mette in rilievo come il 20% dei disoccupati a rischio povertà nell'UE non ha diritto a ricevere una misura di reddito minimo. Secondo alcune stime, il tasso di non *take-up* tra i Paesi membri oscilla tra il 30% e il 50% (Parlamento europeo 2023, pp. 2-3).

Si può affermare che una legislazione europea di carattere vincolante, in particolare la direttiva, relativa agli schemi di reddito minimo porterebbe numerosi benefici. In questo modo, la direttiva è in grado di fissare indirizzi di massima in merito ad un adeguato reddito minimo garantito in ciascuno degli Stati membri tenendo conto di ogni situazione sociale e lavorativa, permettendo al contempo di lasciare margini di discrezionalità agli stessi Stati nella scelta degli strumenti da adottare per perseguire l'obiettivo stabilito dalla direttiva (Nato 2019, p. 98).

## **Capitolo 2.**

### **Le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito durante la Pandemia.**

La crisi da covid-19 iniziata nel 2020 ha messo in difficoltà molti Paesi nel settore sanitario, economico e sociale. Molti Stati sono stati costretti a adottare misure per dar sostegno alle proprie economie, in particolare a sostegno del reddito. Il fenomeno ha colto di sorpresa gli Stati, evidenziando le fragilità dei sistemi di supporto al reddito preesistenti, i quali non erano pronti per fronteggiare le conseguenze disastrose di un evento di tale portata. Infatti, è stato necessario ricorrere a misure *una tantum* per sostenere il calo del reddito delle famiglie che andassero a coprire le lacune di sistemi non totalmente in grado di fornire una rete di protezione sociale sicura e adeguata di fronte ad un'emergenza inaspettata.

#### **2.1 Il Reddito di Emergenza in Italia.**

Il Reddito di Cittadinanza (RDC) è stato adottato con il D.L. n. 4/2019 e si configura come una misura di reddito minimo garantito ai fini del contrasto alla povertà, inserito all'interno delle politiche attive al lavoro.

Come si desume dal nome, la misura è rivolta a coloro che sono in possesso del requisito della cittadinanza, al contrario di quanto previsto con il disegno di legge 1148/2013, il quale prevedeva anche gli stranieri come beneficiari. Non trattandosi di reddito universale, l'accesso richiede dei requisiti economici e di reddito, ha una durata limitata di erogazione di 18 mesi ed è subordinato alla ricerca di un lavoro. I cittadini che ne beneficiano ricevono una carta elettronica con la quale possono acquistare beni di prima necessità.

Non si può negare che il Reddito di Cittadinanza abbia svolto un ruolo di cruciale importanza a sostegno della povertà aggravatasi a partire da marzo 2020 a causa della pandemia da COVID-19.

Infatti, con il D.L.18/2020, con particolare riferimento all'articolo 40, tutti i requisiti di condizionalità richiesti per i percettori del Reddito di Cittadinanza sono stati sospesi, ossia gli obblighi derivanti dal Patto di Lavoro e l'obbligo di partecipazione ad attività utili alla collettività. Una decisione quasi doverosa, se si

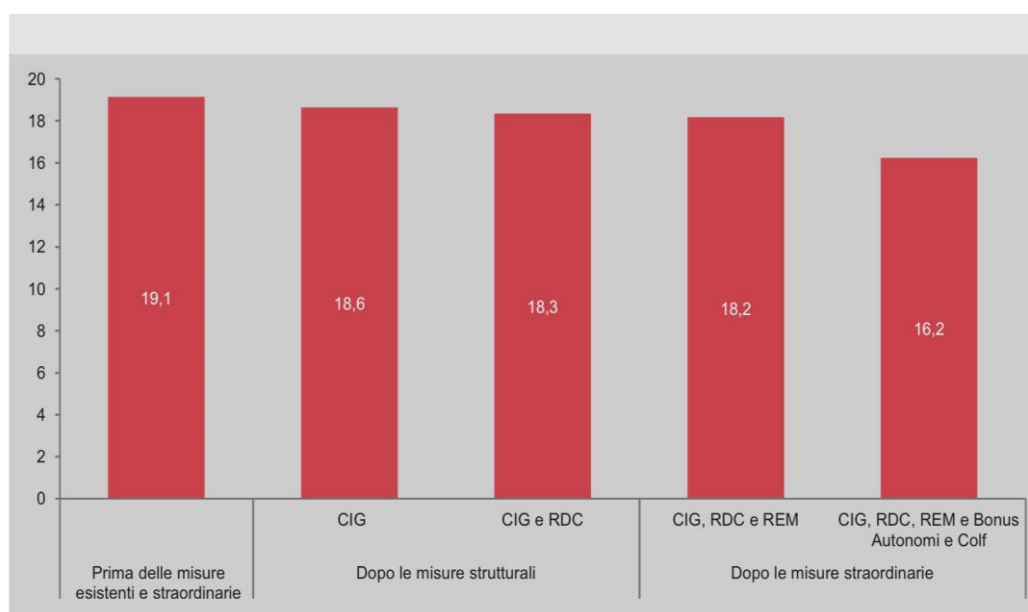
considera la difficoltà e la straordinarietà del momento che ha reso impossibile il soddisfacimento dei requisiti.

Nonostante ciò, durante l'emergenza si è resa necessaria l'adozione di talune misure per combattere la povertà e per garantire il reddito ai lavoratori nonostante la chiusura di molteplici attività. Tra queste, troviamo il Reddito di Emergenza (REM), istituito con il D.L. 34/2020 (cosiddetto *decreto Rilancio*). Il REM ha rappresentato un sostegno temporaneo a tutti quei soggetti che, trovandosi in estreme difficoltà economiche, non erano beneficiari di tutte le altre misure a sostegno del reddito, anche se non in possesso del requisito di cittadinanza. Il REM è un trasferimento monetario a quota fissa con un importo mensile stabilito in base al numero dei componenti in famiglia, al contrario del RDC, che invece è una misura che va ad integrare il reddito dei nuclei familiari raggiungendo la soglia di povertà stabilita a 780 euro mensili (Gallo e Raitano 2020b).

Con il decreto-legge 104/2020 è stata data la possibilità di beneficiare di un'ulteriore mensilità e con il decreto-legge 137/2020 sono state previste altre due quote per i mesi di novembre e dicembre 2020.

Il prolungarsi dello stato di emergenza ha fatto sì che con il decreto-legge 41/2021 venissero erogate le quote di Reddito di Emergenza per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021 e infine, con il decreto-legge 73/2021 si è estesa la sua erogazione fino a settembre 2021.

**Figura 2.1 - Effetti delle misure esistenti e straordinarie per il COVID-19 sul rischio di povertà. Anno 2020 (valori percentuali).**



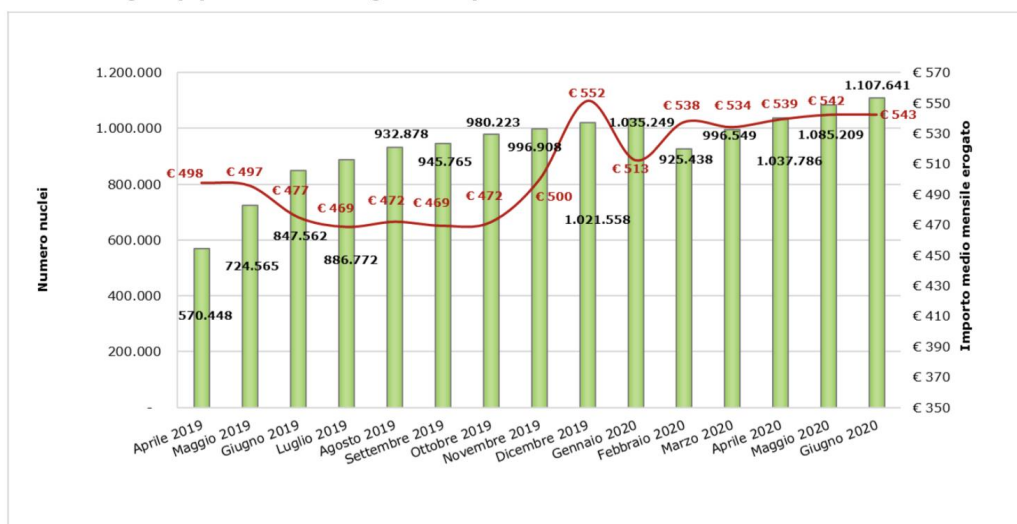
*Fonte: ISTAT, 2022, FaMiMod, modello di microsimulazione famiglie.*

Prendendo in considerazione le sole misure di RDC e REM, dalla figura 2.1 si nota come solo il Reddito di Cittadinanza abbia permesso di ridurre notevolmente il rischio di povertà di 0,8 punti percentuali; infatti, la sua introduzione e la sua presenza durante l'emergenza permette di dimostrare come questa misura abbia avuto effetti positivi.

La notevole e significativa riduzione del rischio di povertà è avvenuta anche grazie alle misure temporanee e straordinarie, tra cui il Reddito di emergenza, le quali hanno consentito una riduzione ulteriore fino a 16,2% del rischio di povertà.

L'ISTAT stima che il RDC sia riuscito a raggiungere durante l'emergenza pandemica circa 1,6 milioni di famiglie e il REM ha riguardato 425 mila nuclei famigliari.

**Figura 2.2 – Distribuzione mensile dei nuclei percettori di RDC/PDC e gli importi medi mensili erogati (aprile 2019-giugno 2020).**



Fonte: INPS, 2020, Report sul Reddito/Pensione di Cittadinanza, Reddito di Inclusione e Reddito di Emergenza.

La figura 2.2 rappresenta una media degli importi erogati che tiene conto sia gli importi del Reddito di Cittadinanza, sia quello della Pensione di cittadinanza (misura di contrasto alla povertà rivolta a soggetti con più di 67 anni di età).

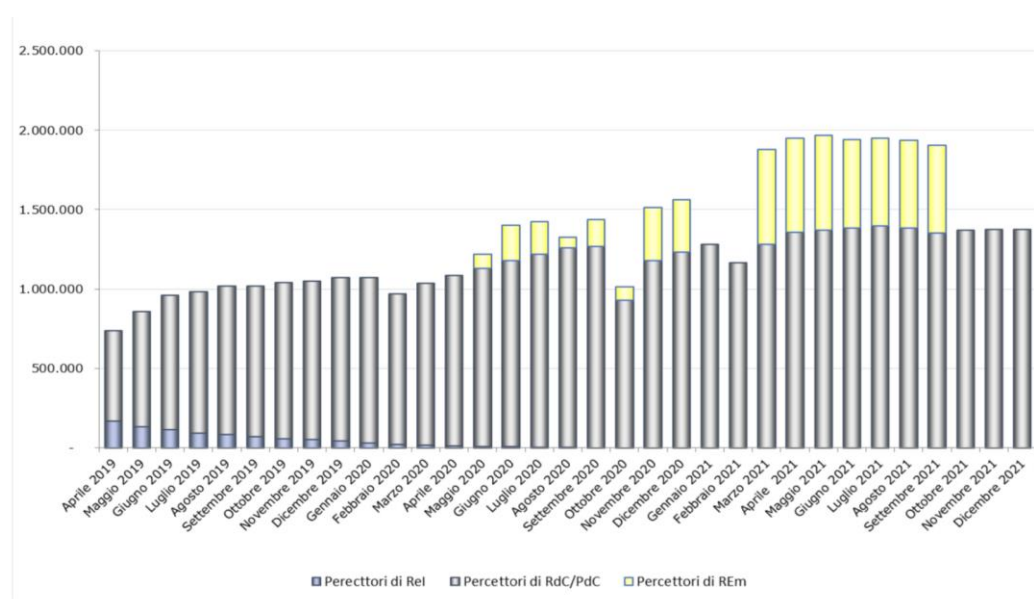
Il grafico (fig. 2.2) mostra come tra aprile 2019, quando la misura del Reddito di Cittadinanza (e della pensione di cittadinanza) erano appena entrate in vigore, e tra giugno 2020, la fine del primo *lockdown*, ci sia stato un aumento costante del numero dei nuclei famigliari beneficiari, raggiungendo il picco di circa 1,1 milioni a giugno 2020. Occorre altresì osservare, che anche l'importo medio erogato è cresciuto fino a 543 euro, ad eccezione del gennaio 2020 (secondo l'INPS imputabile alla richiesta dell'aggiornamento ISEE).

Si può desumere che a fronte di un aumento degli importi erogati a inizio pandemia, la situazione reddituale dei nuclei famigliari in Italia sia nettamente peggiorata in confronto al 2020. Le domande di accesso da gennaio 2020 sono infatti aumentate del 7% nel mese di giugno.

Questo aumento sottolinea la necessità dei beneficiari di veder integrato il loro reddito, sicuramente peggiorato in larga misura dalla crisi pandemica.

Risulta necessario evidenziare l'aspetto degli importi erogati, poiché il Reddito di Cittadinanza non rappresenta unicamente un sussidio per soggetti non occupati, ma altresì un trasferimento monetario che va sommato al reddito già percepito dal soggetto occupato, un reddito però talmente basso da non raggiungere la soglia di povertà. A tal proposito, il 65% dei nuclei beneficiari percepisce un importo inferiore a 600 euro e solo 1% un importo fino a 1200 euro.

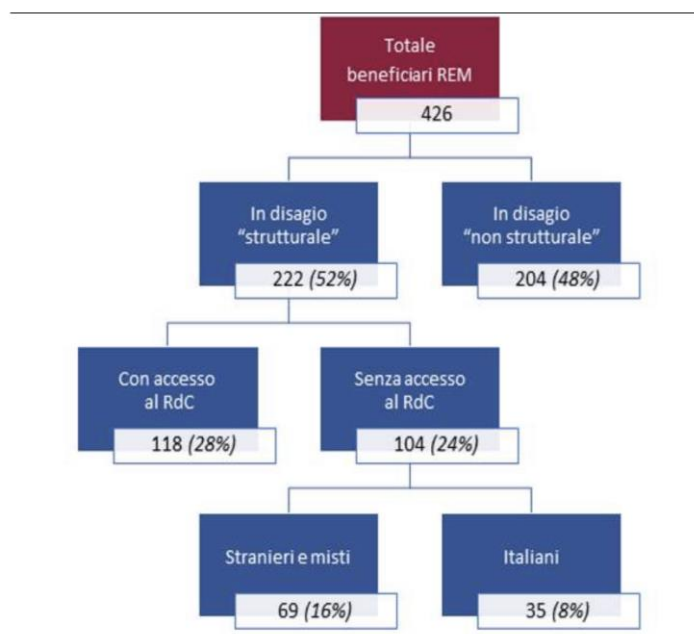
**Figura 2.3 - Distribuzione mensile dei nuclei percettori di REI, RDC/PDC, REM.**



Fonte: INPS, 2022, Report Reddito/Pensione di Cittadinanza, Reddito di Emergenza.

Se prima abbiamo analizzato il primo periodo dello stato di emergenza epidemiologica, con particolare riferimento al primo *lockdown*, il grafico riportato nella Fig. 2.3 prende in considerazione un periodo tra aprile 2019 e dicembre 2021. Un dato estremamente significativo lo rileviamo a maggio 2021, dove abbiamo il picco dei beneficiari tra Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza, ossia circa 1,97 milioni di nuclei familiari.

**Figura 2.4 - Nuclei beneficiari REM in funzione dei requisiti di accesso.**



Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2021, *Il Reddito di Emergenza a un anno dalla sua introduzione*.

Come riportato nel grafico 2.4, i beneficiari del REM possono essere suddivisi in beneficiari in disagio non strutturale, ossia che sono vittime di un calo di reddito a causa della pandemia da COVID-19, e quelli in disagio strutturale, ossia una situazione di precarietà reddituale che persiste dapprima dell'emergenza epidemiologica. Quest'ultimi rappresentavano il 52% dei beneficiari totali del REM.

Il REM avrebbe potuto essere più efficace, infatti presenta un tasso di *take up* del circa 40% (Busso, 2021 *et al.*, p. 535), cioè che solo 4 famiglie su 10, le quali avevano il diritto a beneficiare del REM, sono riuscite ad ottenerlo.

Un fattore che può aver contribuito alla non totale efficacia di quest'ultima misura, è un accesso informativo poco chiaro e limitato. Anzitutto, non era chiaro chi avesse il diritto a beneficiarne (pertanto molti soggetti non hanno fatto domanda); inoltre la domanda di accesso non era per nulla semplice una comunicazione più trasparente avrebbe potuto incidere positivamente sull'efficacia di tale misura.

Infatti, al momento dell'introduzione della misura, era necessario per ricevere il beneficio presentare una dichiarazione ISEE. Questo potrebbe aver scoraggiato i



potenziali beneficiari a far domanda proprio perché, visto il periodo di restrizione, risultava complicato recarsi ai centri di assistenza fiscale. Nonostante ciò, oltre i 2/3 dei beneficiari di REM già era in possesso di una dichiarazione ISEE al momento della sua introduzione. Secondo un rapporto elaborato dall'ufficio parlamentare di bilancio, il fatto che solo un numero limitato di soggetti abbia richiesto la dichiarazione ISEE in modo specifico per beneficiare del REM, “sembra dar sostegno all'opinione che l'obbligo di presentazione dell'ISEE abbia in qualche misura costituito un ostacolo all'accesso al REM” (UPB 2021, p. 11).

Si è potuto rilevare come oltre la metà dei beneficiari REM sia stata in una precarietà reddituale strutturale, per cui si tratta di una situazione persistente e precedente l'emergenza sanitaria. Fra questi nuclei, 70 mila erano stranieri.

I nuclei familiari in disagio strutturale avrebbero soddisfatto i criteri di accesso al REM anche con le dichiarazioni ISEE fatte negli anni precedenti all'emergenza, quindi una situazione di indigenza che necessitava di un intervento indipendentemente dalla pandemia.

Tra questi nuclei in disagio strutturale troviamo le famiglie potenzialmente beneficiarie del Reddito di Cittadinanza, ma che non hanno fatto domanda per una serie di motivi, come ad esempio il criterio della cittadinanza (per i nuclei familiari stranieri).

Il Reddito di Emergenza è stata una misura estesa anche agli stranieri che, come tanti soggetti con cittadinanza (o residenti in Italia da 10 anni di cui gli ultimi 2 in via continuativa), erano inseriti in una situazione di precarietà economica. In questo modo, è stato possibile raggiungere, con le diverse misure straordinarie adottate dal governo, soggetti che nonostante i sussidi già previsti, non beneficiavano di quest'ultimi proprio a causa dei requisiti stringenti del Reddito di Cittadinanza. Infatti, l'incidenza dei nuclei stranieri beneficiari del REM è del 24,6%.

È pertanto possibile affermare che l'introduzione del Reddito di Emergenza assieme ai suoi meno stringenti requisiti di accesso, abbia permesso di raggiungere nuclei familiari con membri stranieri, i quali non hanno beneficiato del Reddito di Cittadinanza nonostante la sospensione dei requisiti di condizionalità.

Se da un lato questo rappresenta sicuramente un punto a favore di questa misura, dall'altro fa emergere un lato critico del Reddito di Cittadinanza, ossia i restrittivi

requisiti di accesso (con particolare riferimento alla cittadinanza) di cui tratteremo nel prossimo capitolo.

Analizzando il RDC durante il periodo pandemico, i suoi requisiti di residenza sono stati modificati in un momento in cui c'era l'esigenza e la necessità che le misure a sostegno del reddito raggiungessero più beneficiari possibili. L'urgenza di questo intervento ha permesso l'adozione di queste modifiche senza un confronto politico tra la maggioranza di governo e l'opposizione. In condizioni di normalità e senza la necessaria celerità di intervento, il dibattito politico sarebbe sicuramente stato acceso e di intralcio. Ciò rappresenta un punto di partenza per analizzare le criticità del Reddito di Cittadinanza.

Gli strumenti di reddito minimo presentano delle caratteristiche intrinseche che non consentono sempre di rispondere in modo rapido a situazioni improvvise ed inaspettate come quella della pandemia. In primo luogo, i rigidi requisiti patrimoniali solitamente limitano l'accesso a persone che si ritrovano improvvisamente senza reddito, non avendo così ad un supporto economico. Infatti, anche una casa di proprietà piuttosto modesta o una limitata quantità di risparmi liquidi possa escludere un individuo bisognoso del sussidio dai beneficiari. In secondo luogo, sono previste delle procedure complesse per effettuare domanda e le amministrazioni impiegano troppo tempo per verificare la situazione precaria di un nucleo familiare, un tempo che chiaramente tali persone non hanno. In terzo luogo, molto spesso la prova del test dei mezzi verifica una situazione passata, non ponendo particolare attenzione ad eventuali cambiamenti reddituali. Infine, gli strumenti di reddito minimo, come già osservato, sono quasi sempre subordinati da politiche attive al lavoro che, al momento del *lockdown*, non sono state possibili.

In altri termini, la crisi economica causata dal Covid-19 ha creato della povertà che non poteva essere contrastata dagli schemi di reddito minimo garantito già esistenti, ma tali strumenti necessitavano di essere affiancati da misure straordinarie per aumentare la copertura del sistema di protezione sociale (Natili *et al* 2021, p. 514). Inoltre, il RDC presentava dei limiti antecedentemente alla crisi pandemica. Prima di tutto, il Reddito di Cittadinanza, come già ampiamente sottolineato, restringeva significativamente il numero dei potenziali beneficiari prevedendo limiti stringenti reddituali e patrimoniali. In secondo luogo, il l'importo veniva erogato tenendo

conto dell'ISEE dell'anno precedente la richiesta e, sulla base del patrimonio tenendo in considerazione l'ISEE di addirittura due anni prima. Successivamente con il decreto-legge 34/2019, è stata prevista la presentazione dell'ISEE corrente. E, soprattutto, durante il primo *lockdown*, il recarsi agli uffici preposti per la presentazione della dichiarazione ISEE fosse innegabilmente difficoltosa.

Dunque, è proprio a causa di questi limiti che il Reddito di Cittadinanza non era, all'inizio dell'emergenza, uno strumento che da solo avrebbe potuto contrastare la povertà, di chi lo era già prima della pandemia e di chi lo è diventato a causa di essa.

Le misure di sussidi straordinari adottate nel corso dell'emergenza hanno svolto un ruolo non irrilevante per contrastare le condizioni di povertà assoluta, tra queste la cosiddetta solidarietà alimentare, tramite la quale sono stati stanziati 400 milioni di euro ai comuni italiani per consentire loro di adottare delle misure permettendo l'acquisto di beni di prima necessità, e il Reddito di Emergenza, l'unica misura straordinaria di sostegno al reddito di carattere nazionale (Busso *et al* 2021, p. 534). Il suo impatto si caratterizza per il fatto che è stato interamente speso per l'acquisto di beni e servizi. Questo è giustificato da due ragioni: intanto la normativa prevedeva l'intera spesa della quota erogata, pena la decurtazione della quota erogata nel mese successivo; inoltre, la maggior parte dei beneficiari erano in condizioni tali da non riuscire a risparmiare una quota del loro insufficiente reddito. L'erogazione del REM ha permesso a circa 500 mila di famiglie di non trovarsi in povertà assoluta, mentre per quelle che persistono in questa condizione ha comunque permesso di ridurre l'intensità della loro povertà. È stato osservato un 18,7% di intensità di povertà, ma in assenza delle misure straordinarie erogate nel 2020 sarebbe stato del 28,8%.

Inoltre, diventa necessario sottolineare come gli effetti delle misure di sostegno al reddito durante l'emergenza, siano accentuati o meno evidenti a seconda del sottogruppo di famiglia. Secondo l'ISTAT, è evidente come l'effetto di queste misure sia più marcato al Sud rispetto alle altre zone del paese, dove la situazione reddituale è mediamente più bassa.

Secondo tutti i dati analizzati in questo paragrafo, si può desumere che il Reddito di Cittadinanza, insieme al Reddito di Emergenza (e tutte le misure di sussidi

introdotte straordinariamente), hanno svolto un ruolo non irrilevante di fronte all'emergenza sanitaria, un'emergenza che ha richiesto una rapidità nella risposta governativa in circostanze mai viste prima.

Anche se non è stato possibile ridurre drasticamente la povertà e risolvere completamente il problema, senza queste misure si sarebbero avuti effetti disastrosi, questo anche se la pandemia fosse scoppiata solo due anni prima. A tal proposito, Busilacchi (2020) afferma che 'il Reddito di Cittadinanza rappresenta indubbiamente una grande potenzialità nel contrasto alla povertà'.

L'analisi delle peculiarità del Reddito di Cittadinanza potrebbe essere utile per comprendere dove poter intervenire per contrastare la povertà e per migliorare tutti gli aspetti negativi che, durante la pandemia, sono emersi.

## **2.2 – La Spagna e l'introduzione dell'*Ingreso minimo vital*.**

L'*Ingreso minimo vital* (IMV) è stato approvato con il *real decreto-ley* 20/2020. L'anno successivo è stata approvata una legge che ha definitivamente regolato il IMV traendo origine dal regio decreto-legge 20/2020, ossia la legge 19/2021. Attraverso questa legge i requisiti di accesso sono stati resi più flessibili e oltretutto, il legislatore ha voluto concentrarsi soprattutto sulla povertà infantile, prevedendo delle integrazioni mensili per i figli a carico.

L'introduzione del IMV deriva sicuramente da una esigenza nel sistema di *welfare* spagnolo di avere un sistema di reddito minimo capace di far fronte alla povertà, esigenza che però è stata accelerata dall'emergenza della pandemia. Non a caso, l'IMV è stato approvato proprio durante i primi mesi di crisi sanitaria, infatti era previsto per il 2023, ma la pandemia ha necessitato di una rapida applicazione.

Secondo un articolo di Eldiario.es, già nel 2015 il PSOE (Partito socialista operaio spagnolo) auspicava all'introduzione dell'IMV. L'obiettivo, già nel 2020, era quello di creare una misura strutturale e non temporanea come gli altri sistemi di reddito minimo (Vérez 2019).

In realtà in Spagna erano già presenti dei programmi di copertura sociale, in parte gestiti dallo stato e in parte dalle *comunidades autonomas* a livello regionale.

La necessità di approvare questo decreto deriva da una serie di fattori critici del sistema di welfare spagnolo, tra il cui la scarsa capacità redistributiva dello stesso che non è in grado di fornire una rete di protezione vasta.

Questa rappresenta solo una parte delle criticità che hanno reso necessaria l'approvazione di un sistema di reddito minimo efficace su tutto il territorio e soprattutto permanente. A tal proposito, il suo scopo non è solo contrastare la povertà creatasi a causa della pandemia, bensì anche intervenire su tutti quei soggetti che da prima si trovavano in una situazione di povertà strutturale.

L'IMV ha un importo variabile in base alle componenti dei nuclei famigliari, è compatibile con il reddito di inserimento erogato dalle comunità autonome e può essere richiesto da coloro il cui reddito non supera un preciso importo.

Uno degli obiettivi dell'IMV è quello di contrastare quella povertà che non riesce ad essere raggiunta dai cosiddetti redditi regionali. Si stima che dovrebbe raggiungere circa 850 mila nuclei famigliari e soprattutto dovrebbe avere un impatto positivo sulla povertà infantile.

La gestione invece è, come in Italia, un dibattito aperto tra coloro che sostengono una gestione accentrata e coloro che la vorrebbero decentrata. Secondo un lavoro di Montes (2020), l'IMV dovrebbe essere gestito dalle *comunidades autonomas* accompagnate da una legislazione statale che mira solamente a disciplinare e a controllare il sussidio. L'IMV dovrebbe variare in funzione delle capacità del soggetto beneficiario (e quindi in funzione dei requisiti), ma soprattutto in funzione del costo della vita di ciascuna *comunidad autonoma*.

Infatti, il *real decreto-ley* 20/2020 ha coinvolto non solo lo Stato, ma anche le *comunidades autonomas*, permettendo così di intervenire e risolvere situazioni di povertà o di rischio della stessa ad un livello regionale e locale, ad esclusione dei Paesi Baschi e della Navarra, per le quali vige un regime economico speciale.

I requisiti per avere accesso all'IMV sembrano essere all'apparenza non troppo stringenti, almeno facendo un confronto con quelli italiani. Un requisito, se si può definire inclusivo, è che il sussidio è esteso anche agli stranieri che devono aver vissuto legalmente in Spagna per almeno un anno; quindi, non è presente un forte requisito di cittadinanza. Un po' come per la maggior parte delle misure disegnate in questo modo, esistono degli obblighi in ambito lavorativo, ossia, come già

anticipato, iscriversi alle liste di collocamento, presentare la dichiarazione dei redditi e partecipare alle strategie di inclusione lavorativa. Infine, comunicare eventuali cambiamenti di reddito. Tuttavia, bisogna avere 23 anni ed essere registrati come persona in cerca di lavoro. Esistono dei limiti per quanto riguarda le persone sole. Possono essere beneficiari senza limite d'età chi ha un figlio a carico e le donne incinta e inoltre, le persone tra i 18 e 25 anni che abbiano lavorato per almeno due anni nei tre antecedenti la richiesta di accesso al beneficio.

Se da una parte è possibile affermare che questa misura è stata necessaria per evitare una situazione di povertà disastrosa, dall'altra essa non ha raggiunto i risultati sperati. Dopo un anno dalla sua introduzione a settembre 2021, le domande di accesso riscontrate sono state, tutto sommato, elevate (circa 1,5 milioni), ma solo 337 mila sono state accettate. Da questo dato si evince un processo burocratico un po' troppo farraginoso e dei requisiti di accesso eccessivamente rigidi.

L'emergere di alcune difficoltà burocratiche di accesso all'erogazione della prestazione ha fatto sì che il legislatore si avvallesse del supporto di enti del terzo settore e non solo dei servizi sociali. Il 3 dicembre 2021 è stato adottato dal Ministero dell'inclusione, sicurezza sociale e migrazione l'*orden* di attuazione n. ISM/1375/2021, tramite il quale è stato regolato il *Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Minimo Vital*. Il registro costituisce un meccanismo di cooperazione rafforzata temporaneo di gestione del IMV. Gli enti del terzo settore iscriversi ad questo registro che gli permette di fungere da mediatori per facilitare la verifica dei requisiti dei beneficiari per ottenere l'IMV da parte dell'ente erogatore del beneficio.

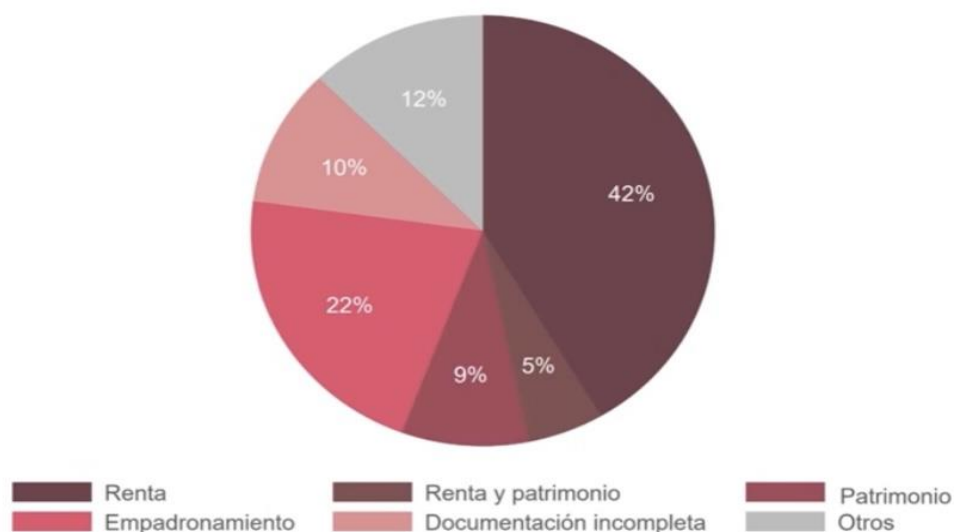
Infine, viene previsto che l'AIREF (Autorità Indipendente di Responsabilità fiscale) esprima annualmente ed obbligatoriamente una opinione sul reddito minimo vitale. Si tratta di una valutazione effettuata dall'AIREF ogni anno per aggiornare la situazione di progettazione, risultati ed attuazione del IMV. I fattori principalmente valutati sono l'impatto dell'IMV sulle categorie più vulnerabili, il grado di avanzamento degli obiettivi prefissati come la riduzione del tasso di povertà e viene riportato il progresso di tale prestazione.

L'AIREF, con riferimento alla sua prima opinione, rileva che l'*Ingreso Minimo Vital* rappresenta un potente strumento nella lotta alla povertà, anche se non ha

ancora dispiegato tutte le sue potenzialità; infatti, ha raggiunto il 40% dei suoi beneficiari ed è stato usato solo il 56% del budget concesso dallo stato. Si può notare però una differenza evidente rispetto ai programmi garantiti a livello regionale in precedenza, dove solo l'8% delle persone al di sotto della soglia di povertà riceve un reddito minimo. Inoltre, persistono delle differenze rilevanti tra le *comunidades autonomas* stesse, come in Andalusia, dove troviamo una copertura di appena il 2%, mentre nei Paesi Baschi troviamo un dato che supera il 70%.

Ritornando all'IMV e alla valutazione dell'AIREF, vengono rilevate circa 400 mila famiglie potenziali beneficiarie che non hanno ancora fatto domanda per la prestazione. Viene definito come mancata prestazione, fenomeno diffuso in molti paesi soprattutto in queste tipologie di misure, ma si concentra particolarmente nei nuclei familiari che possiedono una qualche tipologia di reddito, che beneficerebbero di un incremento di reddito.

**Figura 2.5 – Ragioni di rifiuto delle domande di accesso all'IMV.**



*Fonte: AIREF, 2022, primera opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital.*

Di tutte le domande presentate, il 73% di queste è stata rifiutata. Considerando le domande rifiutate (fig. 2.5), il motivo principale è stato il mancato requisito reddituale. È da sottolineare che tale percentuale è diminuita nel corso del tempo.

L'AIREF conclude che, se l'IMV fosse stato applicato interamente, avrebbe coperto circa 700 mila famiglie e avrebbe avuto un costo annuale di 2,800 milioni. Per migliorare l'efficacia di tale misura, l'AIREF avanza una serie di proposte. A breve termine propone di rivedere il requisito patrimoniale per avere accesso alla misura e di analizzare in maniera approfondita la natura del patrimonio delle famiglie in povertà, con particolare riferimento al grado di liquidità. Inoltre, lo stesso ente propone di farsi carico di un'analisi sulle domande di accesso respinte, in maniera tale da comprendere approfonditamente le cause.

Per ultimo, consiglia di semplificare l'iter burocratico di richiesta di accesso e di promuovere la pubblicità istituzionale di questa prestazione, spingendo dunque sulla comunicazione, spesso punto critico di un'iniziativa appena nata (vedi il Reddito di Emergenza in Italia).

Per concludere, propone che nel medio termine si possa erogare il beneficio d'ufficio per migliorarne l'efficacia, grazie ad una collaborazione sistematica tra le amministrazioni pubbliche condividendo informazioni necessarie per applicare o meno il beneficio.

La Spagna ha introdotto anche altre misure temporanee per sostenere le persone in difficoltà a causa della pandemia. Si fa riferimento a indennità per i lavoratori autonomi, colpiti dalla sospensione delle attività, oppure aiuti monetari per i lavoratori che hanno visto scadere i loro contratti lavorativi a tempo determinato. Sono tutte misure che possiamo riscontrare anche in altri paesi europei.

Il governo di Pedro Sanchez ha capito la necessità di introdurre delle misure per contrastare sia la povertà creata a causa della pandemia sia quella strutturale già presente da molto tempo, essendo la Spagna uno dei paesi con il 25,3% della popolazione a rischio povertà o di esclusione sociale (Openpolis 2019).

L'introduzione dello strumento di reddito minimo ha rappresentato e rappresenta uno strumento che consente di ridurre il rischio di povertà e permette in tutta la Spagna, a livello statale e non solo regionale, di fornire una copertura sociale sicura, ma soprattutto duratura.

### **2.3 - Il caso francese.**



Come in Italia, Spagna e come la maggior parte dei paesi europei, anche la Francia ha reagito di conseguenza di fronte la crisi pandemica. Ha introdotto delle eccezionali e temporanee misure a sostegno del reddito e ha potenziato ed esteso le misure già esistenti.

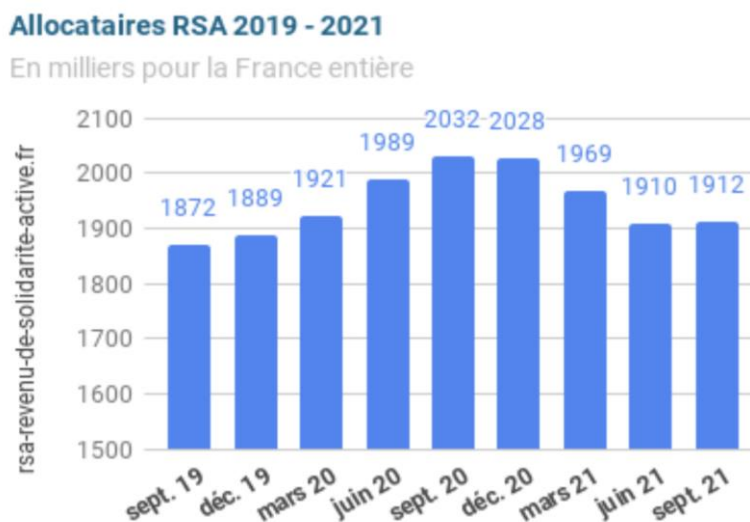
La Francia ha fatto un ricorso massiccio del *chômage partiel*, ossia l'equivalente della CIG italiana (Cassa Integrazione Guadagni), la cui copertura è stata estesa fino al 70% del salario (quasi 4.5 volte il salario minimo) a fronte di una riduzione delle ore di lavoro.

Per quanto riguarda i sussidi economici, è stato rafforzato lo schema di reddito minimo già consolidato in Francia, il Revenu de Solidarité Active. Il governo francese a marzo 2020 è intervenuto sul RSA per velocizzare e semplificare le modalità di accesso e, per coloro che già ne beneficiavano, è stata data la possibilità di continuare a percepire il sussidio senza eseguire la valutazione mensile della propria condizione economica. Inoltre, l'erogazione di tale sussidio è stata anticipata. Tutto ciò ha permesso una semplificazione burocratica nell'erogazione del sussidio, in una situazione di emergenza e di incertezza. Durante l'emergenza, sono state allargate le condizioni per aver accesso all'RSA.

Inoltre, la Francia ha introdotto un sussidio straordinario automatico, il *aide exceptionnelle de solidarité*, per i beneficiari del RSA in aprile e maggio 2020 pari a 150 € con l'aggiunta di 100 € per ogni figlio a carico.

Analogamente ad altri paesi, anche in Francia è aumentato il numero di beneficiari che, nel corso della crisi sanitaria, hanno fatto ricorso a schemi di reddito minimo

**Figura 2.6 – Beneficiari RSA 2019-2021.**



*Fonte: sito ufficiale Revenu de Solidarité Active, elaborazione dati dati DREES.*

Secondo i dati DREES (Direzione per la ricerca e gli studi statistici), nella figura 2.6 nel 2020 c'è stato un aumento del 7,5%, passando da 1,9 a 2,03 milioni di famiglie beneficiarie.

Nonostante si sia verificata una diminuzione dei beneficiari nel 2021 di circa il 6% a fronte di una discreta ripresa dell'economia e del mercato del lavoro, i numeri rimangono comunque più alti rispetto alla situazione pre-pandemica nel 2019.

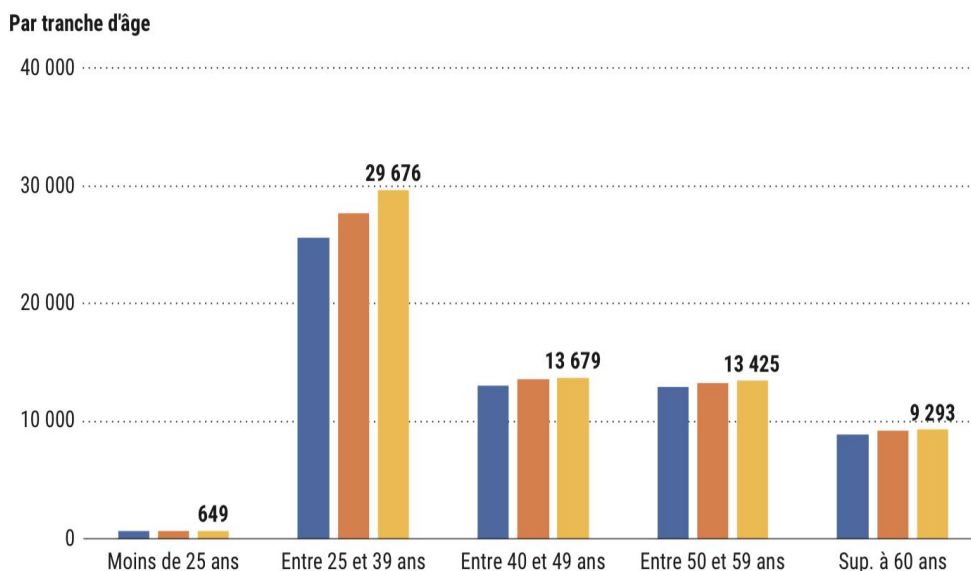
Inoltre, secondo i dati DREES la crisi che portato il tasso di ingresso nell'RSA significativamente più alto rispetto quello d'uscita rispettivamente 27% e 21%. Nel 2019 erano molto più vicini, ossia 25% contro 24%.

Per supportare i giovani, studenti e no, in difficoltà economiche durante la crisi sanitaria, il governo francese ha messo in atto delle indennità a sostegno di questi ultimi dato che i giovani compresi tra 18 e 25 anni non sono compresi nei potenziali beneficiari dell'RSA, se non in casi eccezionali e limitati. Inoltre, a queste indennità si sono aggiunte misure di diversa natura, di cui si riportano alcuni esempi: formazione professionale, sostegno finanziario aggiuntivo per i giovani disoccupati, buoni pasto ad 1€, borse di studio dirette alle famiglie che hanno visto il proprio reddito abbassarsi.

Il grafico riportato nella Fig. 1.7 mostra dati relativi al numero dei beneficiari del RSA nell'area metropolitana di Parigi e come questo sia evoluto durante la crisi.

Emerge subito un numero nettamente inferiore di beneficiari compresi tra 18 e 25 anni rispetto alle altre fasce d'età.

**Figura 2.7 – Ripartizione beneficiari del RSA divisi per fasce d'età in aprile 2019 (area blu), Aprile 2020 (area arancione) e Aprile 2021 (area gialla).**



*Fonte: APUR, 2021, Impacts sociaux de la crise à Paris.*

A tal proposito, i giovani sono stati la categoria più colpita durante l'emergenza sanitaria, anche a causa di questa "discriminazione" dal reddito minimo.

Sebbene non rappresentino un numero elevato di beneficiari di RSA, in realtà sono stati 800 mila giovani (studenti o in condizioni di precarietà) a beneficiare delle indennità una tantum erogate dal governo nel giugno 2020.

L'esclusione di quest'ultimi dal RSA è oggetto di un acceso dibattito in Francia, poiché "i motivi per non accordare il RSA ai giovani non appaiono convincenti, perché le conseguenze danno luogo a una discriminazione in ragione dell'età e sono lesive dei diritti umani.", come afferma Elena Anna Grasso (Grasso 2019, p. 524). Le indennità rivolte ai giovani rappresentano delle misure straordinarie relative alla crisi sanitaria, ma la crisi ha inciso sulle situazioni economiche dei giovani nel lungo termine. Per tale motivo, sarebbe ottimale e giusto una estensione del RSA ai giovani tra 18 e 25 anni attraverso una generalizzazione del dispositivo poiché, al momento, i supporti economici previsti per i giovani francesi non sembrano

funzionare per contrastare la povertà, contribuendo a rendere una categoria già fragile ancora più debole.

La crisi da Covid-19 ha evidenziato alcuni aspetti critici del *Revenu de Solidarité Active*. Josiane Mansuy, delegata all'integrazione per il Consiglio dipartimentale dei Vosgi in Francia, afferma che le persone sono cadute nelle falle di un sistema che non era pronto a situazioni di emergenza. Inoltre, le misure una tantum adottate dal governo non sono sostenibili e soprattutto definitive per risolvere una situazione molto complessa.

Durante l'emergenza però, è stato reso automatico e più efficiente il pagamento del RSA e si spera che questo aspetto venga mantenuto non solo in ragione della crisi, ma anche in prospettiva di un miglioramento più profondo.

Molto spesso, quando si pensa agli schemi di reddito minimo, vi è l'idea diffusa che disincentivino i beneficiari alla ricerca di un lavoro. Questo va smentito, la maggior parte dei beneficiari francesi cerca lavoro attivamente e infatti, minacciare di ridurre un reddito minimo già basso, è pericoloso e soprattutto inefficace nella lotta alla disoccupazione (Sèze 2020, p. 53).

L'economista francese Esther Duflo in un'intervista rilasciata al giornale *Le Monde* (Reverchon e Caramel, 2020) propone di assecondare il desiderio dei beneficiari di tornare al lavoro, ma garantendogli un reddito sufficiente e, perché no, aumentandolo, favorendo l'occupazione. Lo stesso sostiene che "più si aiutano le persone, più sono in grado di ricominciare da sole, più riescono a uscire dalla trappola della povertà in cui erano intrappolate".

Un altro aspetto critico, è che una parte di queste persone hanno più di 50 anni o possiedono un lungo periodo di disoccupazione, che per la maggior parte delle aziende rappresenta un problema. Infatti, occorrerebbe lavorare sulla creazione di attività o far sì che le aziende riescano a adattarsi alle persone più anziane, meno qualificate o disabili in cerca di lavoro, invece che focalizzarsi sulla occupabilità. (Séze 2020, p. 56-57). Si considerano anche gli ostacoli oggettivi alla occupazione dei percettori del RSA, come la mancata esperienza, la mancanza di attività in molti settori, ma soprattutto la mancanza di formazione di cui, paradossalmente, hanno un accesso molto limitato.

L’RSA viene ritenuto troppo limitato e rigido in relazione all’inserimento lavorativo; proprio per questo le persone hanno paura di non rispondere più ai requisiti e di non essere più beneficiari.

Clément Cayol, dottorando in sociologia spiega che “l’aumento e la continuità del reddito portano serenità e liberano parte del carico mentale” (citato in Séze 2020, p. 56). Questo significa che le attuali prestazioni sociali, non consentono alle persone in difficoltà economica, di avere abbastanza energie e spazio di manovra per poter uscire da una situazione di povertà che già provoca molteplici preoccupazioni e un clima non privo di tensioni. Un adeguato importo porterebbe ottimi risultati, oltre che economici, anche in termini psicologici.

In questa prospettiva, dovrebbe essere un sistema di sussistenza che permette di condurre una vita dignitosa, aumentando significativamente l’importo, che ormai risulta insufficiente per tale scopo e, che sia inalienabile.

Dalle riflessioni emerse a causa di questa crisi senza precedenti, trae origine il dibattito tra esperti sul RUA (*revenu universel d’activer*), un reddito di base universale equivalente alla soglia di povertà ed in proporzione al reddito da lavoro, ma che sia aperto dai 18 anni, contribuendo a combattere anche la precarietà giovanile, notevolmente peggiorata dalla crisi sanitaria.

#### **2.4 - Le misure a confronto.**

Gli schemi di reddito minimo analizzati nel capitolo I di Italia, Germania e Francia presentano talune criticità e punti di forza. Risulta necessaria un’analisi comparata tra quest’ultimi e l’*Ingreso Minimo Vital* che è a tutti gli effetti una misura di reddito minimo permanente nel sistema di protezione sociale spagnolo, ma valutato nel capitolo II, essendo stato introdotto nel momento stesso in cui è scoppiata la crisi da Covid-19.

Dal punto di vista dei requisiti di residenza, una delle maggiori cause di mancato utilizzo di una misura di questo genere, l’*Ingreso Minimo Vital* richiede solo un anno di residenza legalmente nel territorio spagnolo. Si può notare come sia molto meno restrittivo tale requisito rispetto al RDC italiano e al RSA francese, anche se l’ALG II tedesco tra le misure analizzate risulta la più inclusiva da questo punto vista. Se consideriamo l’età richiesta, in Spagna è necessario avere tra i 23 e i 65

anni per poter beneficiare dell’IMV, oppure 18 se invece si ha un minore a carico. L’età richiesta si avvicina a quella richiesta dall’RSA francese (di 25 anni). Dunque, entrambi i Paesi escludono una fetta di popolazione potenzialmente vulnerabile come i giovani dall’erogazione del beneficio. Italia e Germania risultano invece maggiormente inclusive.

Come già ampiamente sottolineato, gli importi mensili erogati delle misure di reddito minimo sono molto generose in Italia se si considera una persona single senza figli a carico rispetto a Germania e Francia, al contrario se aumentano i componenti del nucleo familiare, la scala di equivalenza prevista dal RDC non permette di erogare importi adeguati alle esigenze delle famiglie. Al contrario Germania e Francia permettono l’erogazione di ulteriori importi in base al numero dei componenti familiari.

**Tabella 2.1 - importi erogati per persona single, aggiornamento al 2023 (senza il contributo per l’affitto).**

	Spagna	Italia	Germania	Francia
Persona single senza figli a carico	565,37 euro	500 euro	502 euro	607,75 euro

Fonte: *Seguridad-social.es*, *redditodicittadinanza.gov.it*, *Aide-social.fr*, *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*.

Dalla tabella 2.1 si può ben notare come Spagna e Francia abbiano delle misure di reddito minimo che erogano importo piuttosto generosi e adeguati a una persona single senza figli a carico. Italia e Germania erogano gli importi più bassi.

**Tabella 2.2 – importi erogati per due adulti con un figlio a carico, aggiornamento al 2023 (senza il contributo per l’affitto).**

	Spagna	Italia	Germania <sup>9</sup>	Francia
--	--------	--------	-----------------------	---------

<sup>9</sup> Per l’*Arbeitslosengeld II* in Germania gli importi variano se il minore ha da 14 ai 17 anni (420 euro), dai 6 ai 13 anni (348 euro), dai 0 ai 5 anni (318 euro) da sommare all’importo previsto per due partner maggiorenni (451 euro). Si è deciso di utilizzare l’importo per i minori da 14 a 17 anni per il confronto, per un totale di 871 euro.

Due adulti con un figlio a carico	904,60 euro	800 euro	871 euro	1093,96 euro
-----------------------------------	-------------	----------	----------	--------------

Fonte: *Seguridad-social.es*, *redditodicittadinanza.gov.it*, *Aide-social.fr*, *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*.

Considerando gli importi erogati dagli strumenti di reddito minimo per due adulti con un figlio minore a carico presente nella tabella 2.2, inizialmente emerge una tendenza simile rispetto alla tabella 2.1. Infatti, in termini monetari l’RSA francese e l’IMV spagnolo risultano più generosi rispetto il Reddito di Cittadinanza e l’ALG II tedesco. Tuttavia, il confronto degli importi erogati nella tabella 2.2 non tiene in considerazione che, la Francia prevede degli ulteriori contributi erogati dal terzo figlio in poi per ogni figlio a carico in più, e la Germania ha previsto degli ulteriori contributi anche per il riscaldamento, oltre che per l’affitto che però è stabilito anche per gli altri Paesi.

Quanto alla compatibilità con altri redditi, si consente il cumulo dell’IMV spagnolo con altre prestazioni sociali, tra cui i redditi minimi erogati dalle *comunidades autonomas*, offrendo così una copertura aggiuntiva (Carta *et al* 2022, p. 55). Inoltre, viene consentito il cumulo con il reddito da lavoro dipendente o autonomo purché non si superi il limite previsto dalla legge, al contrario della Francia per cui non è previsto. In Germania, esiste un sistema di esenzioni che variano a certi livelli di reddito, mentre in Italia solo il 20% del reddito da lavoro non si considera per il calcolo del beneficio.

Infine, considerando il reddito mediano della Spagna nel 2021 e l’importo previsto per lo stesso anno per una persona single (469,93 euro), l’importo dell’IMV risulta avere una copertura del 62% della soglia di povertà. Al 2021 e tenendo in considerazione i dati riportati nel grafico 1.2, la Spagna possiede una copertura più alta rispetto Italia, Germania e Francia che, con i propri importi, rispettivamente coprono la soglia di povertà del 57%, del 50% e del 36%.

La crisi da Covid-19 ha messo a dura prova i sistemi di protezione sociale europei. Gli schemi di reddito minimo già esistenti nei Paesi analizzati hanno avuto un ruolo fondamentale, se non essenziale nel contrasto della povertà. In assenza di tali strumenti, ci sarebbero state conseguenze disastrose sulle persone in situazioni

deboli e precarie. Tuttavia, le lacune che fino a prima della pandemia erano note, sono diventate evidenti e di ostacolo soprattutto davanti ad una simile emergenza economica e sociale. Infatti, i Paesi considerati, come altri nel resto d'Europa, hanno fornito un aiuto ai lavoratori con redditi bassi o inesistenti basandosi su sistemi di reddito minimo già presenti, solitamente attraverso l'allentamento temporaneo dei criteri di ammissibilità, che sono forse spesso troppo stringenti in quanto escludevano dalla protezione sociale determinate categorie di persone, rendendo indispensabile l'introduzione immediata di ulteriori interventi statali per introdurre misure una *tantum* di integrazione al reddito.

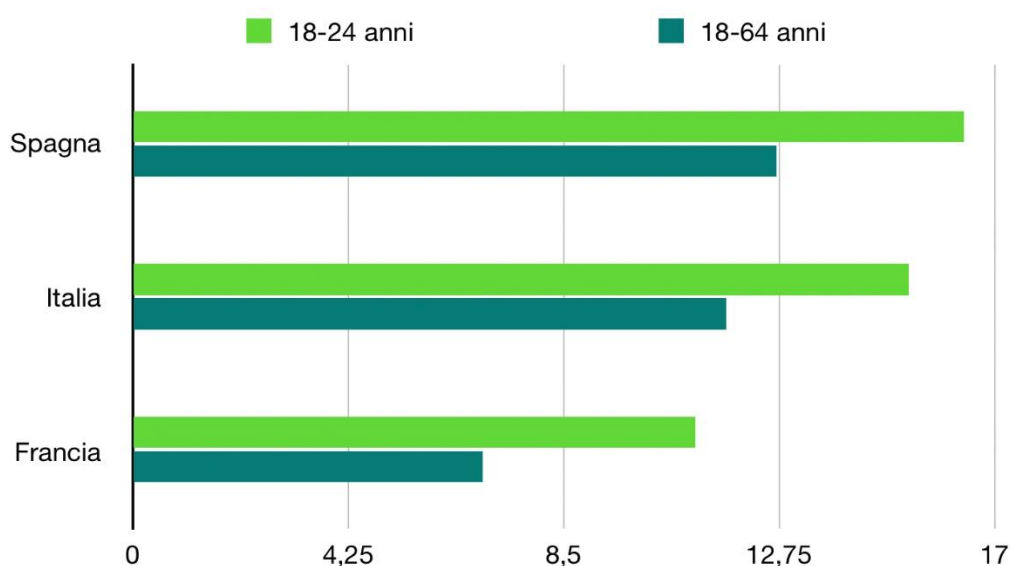
Durante la crisi i Paesi che già possedevano una forma di reddito minimo (Francia e Italia), hanno allargato i requisiti di accesso ed eliminato gli obblighi derivanti dalla ricerca di un lavoro, aumentando così il numero dei potenziali beneficiari. In Italia, il requisito di residenza per le famiglie straniere si è rivelato un ostacolo per contrastare la povertà dei soggetti privi di cittadinanza, ma residenti in Italia da molti anni. Secondo molti esperti, tale criterio di residenza è da considerarsi discriminatorio. Fortunatamente, molti potenziali beneficiari hanno potuto ricorrere al Reddito di Emergenza, il quale ha indubbiamente rappresentato una salvezza in extremis per questa categoria di soggetti in quanto non era previsto un minimo di residenza. Al contrario, negli altri due paesi analizzati troviamo criteri meno stringenti per le rispettive forme di reddito minimo: in Francia bastano 3 mesi per i cittadini europei e 5 anni per i cittadini extraeuropei, in Spagna è sufficiente che siano residenti legalmente da almeno 1 anno. Secondo un'analisi condotta da Alleanza contro la povertà in Italia (Alleanza contro la povertà in Italia, 2021, p. 3), se il criterio di residenza del RDC fosse ridotto a 2 anni, ciò comporterebbe un calo dell'indice di povertà di 1,99 punti percentuali e le famiglie beneficiarie aumenterebbero di 150 mila unità. Addirittura, basterebbe dimezzarlo a 5 anni e porterebbe ad un incremento di 98 mila famiglie.

Un'altra categoria esclusa dal RDC durante la pandemia, sono state tutte quelle famiglie che rispettano i requisiti ISEE, ma che superano la soglia del patrimonio immobiliare, anche questa molto meno restrittiva nel REM. Secondo la stessa analisi, questa risulta come seconda ragione di esclusione dal RDC nel periodo pandemico escludendo un numero considerevole di potenziali beneficiari in



situazioni di povertà. In quest’ottica, la Spagna ha introdotto temporaneamente una deroga per il periodo più acuto della crisi economica, prevedendo che nel calcolo dei requisiti di accesso del 2020, si tenesse conto della situazione reddituale del 2020 e non dell’anno precedente, tenendo così in considerazione la riduzione dei redditi da lavoro durante la pandemia.

**Figura 2.8 – Quota di lavoratori poveri in media e nella fascia 18-24 anni, dati del 2022.**



*Fonte: dati Openpolis, 2022, La povertà lavorativa è ancora una realtà in Europa, elaborazione dati Eurostat 2022, grafico elaborato da me.*

Secondo la figura 1.8, la Spagna a fine 2021 presenta un tasso medio di lavoratori in povertà<sup>10</sup> (fascia 18-64 anni) di 12,7%, più alto rispetto Italia e Francia anche se si considera lo stesso nella fascia 18-24. Il divario più ampio tra tasso di povertà dei giovani e tasso di povertà medio, tenendo conto di questi tre Paesi, è presente in Francia dove il tasso di povertà giovanile supera quello medio di 4,2 punti percentuali. Partendo da questo dato, notiamo come in Francia i giovani dai 18 ai 25 anni siano esclusi dal *Revenu de Solidarité Active*. Sono invece compresi in Spagna e Italia che prevedono l’ammissibilità dai 18 anni. È possibile concludere

<sup>10</sup> Con “lavoratori poveri” si intende le persone con un impiego, che risultano essere a rischio povertà. Sono considerate occupate le persone che hanno svolto un lavoro per almeno metà anno. Openpolis, 2022, *La povertà lavorativa è ancora una realtà in Europa*.

che anche quest'ultimo rappresenta un requisito eccessivamente stringente (Chevalier, 2016) e soprattutto non è stato d'aiuto durante emergenza; infatti, per coprire questa falla nella copertura sociale, il governo francese ha dovuto adottare misure precise per questa categoria inutilmente esclusa dall'RSA e dal precedente RMI. Ed infatti, per sostenere i giovani in difficoltà economica, la Francia ha adottato due assegni, ossia una indennità di 200 euro (a giugno 2020) e una di 150 euro (a novembre 2020).

Il reddito minimo e gli altri strumenti di simile natura hanno lo scopo di garantire un tenore di vita minimo a tutti coloro che non dispongono di risorse proprie. Innegabilmente hanno rappresentato uno strumento essenziale per combattere la povertà in cui molti soggetti, occupati, non occupati o con lavori precari si sono ritrovati a partire da marzo 2020. Nonostante le criticità, sebbene in parte giustificate dalla necessità di un rapido intervento, molte misure statali si sono rivelate idonee alle circostanze.

Alcuni esperti dell'ESPN (*European Social Policy Network*) concludono che in Francia l'adozione di sussidi straordinari abbia inciso positivamente sul reddito delle famiglie. La Spagna ha prontamente introdotto l'IMV, introducendo non solo una misura necessaria per affrontare la crisi, bensì un sistema di reddito minimo permanente.

Tuttavia, durante la pandemia ci sono state delle categorie di persone che non hanno ricevuto una sufficiente copertura sociale: studenti e/o giovani, lavoratori con contratti a tempo determinato, famiglie con un solo genitore, richiedenti asilo. La protezione sociale necessita di essere migliorata, in quanto i sistemi di protezione sociale presenti non sono in grado di sostenere soggetti in povertà, "contribuendo, in alcuni casi, alla cristallizzazione delle disuguaglianze" (Barbieri e Guarascio, 2021 p. 505).

## *Conclusioni*

Attraverso questo elaborato è stato possibile effettuare un'analisi degli schemi di reddito minimo garantito vigenti nei Paesi europei analizzati. A tre anni di distanza, è stato possibile valutare l'effetto di tali strumenti nel contrasto della povertà creata a seguito della pandemia e l'impatto delle misure straordinarie della medesima natura introdotte temporaneamente.

Si può affermare che gli strumenti di reddito minimo garantito in Italia, Germania, Francia e Spagna siano stati e sono indispensabili per il contrasto della povertà che, altrimenti, sarebbe nettamente peggiorata soprattutto dopo la crisi da Covid-19, provocando effetti disastrosi sulle famiglie in difficoltà economica.

Tuttavia, dal punto di vista delle criticità, possiedono delle caratteristiche che non permettono a tali strumenti di dispiegare al meglio le proprie potenzialità. In Francia, troviamo un sistema di protezione sociale che trascura i giovani, non capendo che non si tratta di incentivare la loro pigrizia, bensì di investire sul futuro del Paese. Ed infatti, invece che estendere e migliorare la protezione sociale nei confronti di tale categoria, si preferisce adottare diversi sussidi orientati verso più categorie, diminuendo di fatto il numero dei beneficiari.

Del resto, il Reddito di Cittadinanza italiano penalizza o, meglio, discrimina, i cittadini stranieri negandogli così il diritto a beneficiare dell'assistenza sociale. Di per sé gli stranieri rappresentano un target piuttosto debole in termini di disponibilità economica, se poi vengono ulteriormente svantaggiati non c'è possibilità di contrastare efficacemente la povertà e l'esclusione sociale. A tal proposito, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza del 7 settembre 2004, causa C-456/02 afferma che “una volta accertato che il cittadino dell'Unione economicamente non attivo dispone di un titolo di soggiorno, egli può avvalersi dell'articolo 12 CE affinché gli sia accordato il beneficio di una prestazione di assistenza sociale quale il minimo di mezzi di sussistenza.” Tale sentenza dichiara che un cittadino dell'Unione Europea, che risiede regolarmente presso uno Stato ospitante membro dell'UE e si ritrova in difficoltà economica, può invocare il proprio diritto a ricevere assistenza sociale da parte del medesimo Stato in quanto cittadino dell'Unione, anche e soprattutto se questa persona possiede i medesimi requisiti del cittadino di questo Stato per beneficiare della prestazione sociale. In

questo caso, si tratta a tutti gli effetti di una discriminazione basata sulla nazionalità vietata dall'articolo 18 della TFUE (prima articolo 12 CE modificato a seguito del Trattato di Lisbona). Se da un lato questa sentenza è utile nel caso in cui si tratti di un cittadino non italiano, ma con cittadinanza europea, dall'altro la questione non si risolve se parliamo di cittadini extra-comunitari ugualmente residenti regolarmente nel territorio italiano per i quali sono richiesti dieci anni di residenza. Inoltre, anche le sanzioni previste in Germania fino a poco tempo fa sono ingiustificatamente punitive, come se la povertà fosse un problema da imputare alle persone che si ritrovano in tale situazione e come se fosse il lavoro la soluzione per sconfiggerla. Se fosse così, non ci sarebbero beneficiari occupati che ugualmente fanno domanda per ricevere il beneficio.

Se tutte le criticità evidenziate in questa tesi in merito ai redditi minimi erano già presenti negli anni precedenti, la pandemia li ha resi evidenti e i miglioramenti da apportare ai sistemi di protezione sociale non sono più rinviabili. Gli ostacoli principali all'innovazione sono principalmente nei costi che un *welfare* più inclusivo, quasi di tipo universalistico, può comportare. L'aumento della spesa passa in secondo piano se si pensa all'effetto positivo che tale miglioramento può avere contribuendo ad un incremento di reddito disponibile e diminuendo l'incertezza sulle famiglie appartenenti ad una fascia di reddito più bassa. Inoltre, la pandemia ha provocato degli effetti asimmetrici sulla redistribuzione del reddito non permettendo un miglioramento della situazione economica ed occupazionale dei lavoratori precari e a basso reddito (Barbieri *et al* 2021, pp. 506-507).

Fornire alle persone in precarietà economica un minimo di sussistenza non è solo un modo per ridurre i tassi di povertà e disoccupazione, ma anche riconoscere che ogni individuo ha diritto ad una vita dignitosa. In questo senso, lo Stato deve fornire i mezzi per raggiungere tal fine e, quindi, permettere ad ogni persona di essere libera.

## *Bibliografia*

AIReF, (2022), *La AIReF publica su primera opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital* [online]. Disponibile su <https://www.airef.es/es/noticias/noticias-no-destacadas/la-airef-publica-sy-primera-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>. [Data di accesso 13/04/2023].

Alleanza contro la povertà in Italia, (2021), *Prima risultati della ricerca sull'evoluzione della povertà in Italia a seguito della pandemia di Covid-19 e le conseguenti proposte di policy* [online], 6 luglio 2021. Disponibile su: [https://www.forumterzosettore.it/files/2021/07/Ricerca\\_Poverta\\_Alleanza\\_DEF.pdf](https://www.forumterzosettore.it/files/2021/07/Ricerca_Poverta_Alleanza_DEF.pdf). [Data di accesso 11/03/2023].

ANPAL, (2019), *Il reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi europei* [online], giugno 2019, Unione Europea. Disponibile su: [http://www.lavorosi.it/fileadmin/user\\_upload/PRASSI\\_2019/anpal-reddito-minimo-e-politica-sociale-ue.pdf](http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2019/anpal-reddito-minimo-e-politica-sociale-ue.pdf). [Data di accesso 17/07/2023].

Antonucci L., Hamilton M., Roberts S., (2014), *Young People and Social Policy in Europe*, Palgrave Macmillan.

APUR, (2021), *Impacts sociaux de la crise à Paris*, [online]. Disponibile su [https://www.apur.org/sites/default/files/impacts\\_sociaux\\_crise\\_conjoncture\\_paris\\_2.pdf?token=Uts\\_xCq4](https://www.apur.org/sites/default/files/impacts_sociaux_crise_conjoncture_paris_2.pdf?token=Uts_xCq4). [Data di accesso 27/04/2023].

Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, (2022), *461.788 Prestaciones concedidas hasta el mes pasado, suponen la mitad de lo previsto por el gobierno más de dos años después de la puesta en marcha del IMV* [Comunicato stampa]. 16 giugno 2022. Disponibile su: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/06/NP.-IMV.-16.06.22.pdf>. [Data di accesso 17/03/2023].

Baldini, M. e G. Gallo (2021), “Chi” riceve il Reddito di Cittadinanza e a “quanto” ammonta, in C. Gori (a cura di), *Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, Caritas Italiana.

Baptista I. *et al.*, (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, European Commission.

Barbieri M., Guarascio D., (2021), *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 493-510, Il Mulino.

Basic Income Italia, (2020), *Spagna: priorità al reddito minimo vitale. Non sarà una misura a tempo* [online], 7 aprile 2020. Disponibile su: <https://www.bin-italia.org/spagna-priorita-al-reddito-minimo-vitale-non-sara-una-misura-a-tempo/>. [Data di accesso 11/03/2023].

Basic Income Network, (2011), *Reddito Minimo Garantito: una proposta europea* [online]. Disponibile su: [https://www.bin-italia.org/UP/pubb/pamphlet\\_ice\\_italiano.pdf](https://www.bin-italia.org/UP/pubb/pamphlet_ice_italiano.pdf). [Data di accesso 6/08/2023].

Brandolini A., Gambacorta R., Rosolia A., (2021), *Il dibattito tra statistica e politica*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 442, Banca D'Italia.

Busilacchi G., (2018), *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?*, n.3, pp.84-93, Sinappsi.

Busilacchi G., (2020), *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza COVID-19*, in *Politiche Sociali*, n.2, pp. 325-330, Il Mulino.

Busilacchi G., Gallo G., Luppi M., (2021), *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 553-578, Il Mulino.

Busso S., Gori C., Martelli A., Meo A., (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 531-552, Il Mulino.

Busso S., Gori C., Martelli A., Meo A., (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 531-552, Il Mulino.

Calabrese E., (2023), *Reddito medio e potere di acquisto, continuano a crescere le disuguaglianze anche in Europa* [online], *IlSole24ore*. Disponibile su: <https://www.infodata.ilssole24ore.com/2023/01/24/reddito-medio-e-potere-dacquisto-continuano-a-crescere-le-disuguaglianze-anche-in-europa/>. [Data di accesso 6/08/2023].

Carta F., Dalla Zuanna A., Lattanzio S., Lo Bello S., (2022), *Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici nel confronto europeo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 697, Banca d'Italia.

Ceron M., Palermo C. M., Salpietro V., (2020), *Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia da Covid-19*, in *Biblioteca della libertà*, n. 228, Einaudi.

Chambres régionales & territoriales des comptes, (2022), *Synthèse Rapport thématique le Revenu de Solidarité active* [online]. Disponibile su: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/58385>. [Data di accesso 15/04/2023].

Chevalier T., (2016), *Varieties of youth welfare citizenship: Towards a two-dimension typology*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 26, pp. 3-19.

Chevalier T., Palier B., (2014), *The Dualization of Social Policies Towards Young People in France: Between Familialism and Activation*, in Antonucci L. (a cura di) *Young People and Social Policy in Europe*, pp. 189–209, Palgrave Macmillan.

Chicheportiche O., (2021), *Le nombre d'allocataires du RSA bondi depuis le début de la crise mais la situation s'améliore* [online], 30 aprile 2021, BFM-Business. Disponibile su: [https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/social/le-nombre-d-allocataires-du-rsa-a-bondi-depuis-le-debut-de-la-crise-mais-la-situation-s-ameliore\\_AN-202104300290.html](https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/social/le-nombre-d-allocataires-du-rsa-a-bondi-depuis-le-debut-de-la-crise-mais-la-situation-s-ameliore_AN-202104300290.html). [Data di accesso 16/04/2023].

Ciarini A., (2019a), *Francia*, in *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, pp. 93-112, *Il Mulino*.

Ciarini A., (2019b), *Germania*, in *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, pp. 113-131, *Il Mulino*.

Ciarini A., Villa A., (2021), *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro in Italia prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, pp. 659-676, Il Mulino.

Confederación Sindical de Comisiones Obreras, (2022), *El ingreso mínimo vital – principales características – guía rápida* [online], febbraio 2022. Disponibile su: <https://www.ccoo.es/f594c2278dde15a51729d79e53726702000001.pdf>. [Data di accesso 18/04/2023].

Consejo de Ministros, (2020), *El Gobierno aprueba el Ingreso Mínimo Vital* [online], 29 maggio 2020, La Moncloa. Disponibile su: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/290520-cministros.aspx>. [Data di accesso 20 aprile 2023].

Cour des comptes, (2022), *Le Revenu de Solidarité Active* [online]. Disponibile su: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>. [Data di accesso 24/07/2023].

Crepaldi C. et al, (2017) *Minimum Income Policies in EU Member States*, Policy department A: Economic and scientific policy, Employment and Social Affairs.

Crepaldi C., Pepè F., (2020), *Covid-19: le risposte politiche all'emergenza in alcuni paesi europei*, in *Politiche e governo del welfare* [online], 29 ottobre 2020, welforum.it. Disponibile su: <https://www.welforum.it/covid-19-le-risposte-politiche-allemergenza-in-alcuni-paesi-europei/>. [Data di accesso 27/12/2022].

De Basquiat M., (2022), *Minima sociaux ou revenu universel?*, in *Constructif* n. 62, pp. 61-65, Cairn.info. Disponibile su: <https://www.cairn.info/revue-constructif-2022-2-page-61.htm>. [Data di accesso 6/05/2023].

De Minicis M., (2021), *Estendere la protezione sociale nella pandemia: l'approccio integrato dell'esperienza spagnola* [online], in *Economia e Politica*, 26 aprile, 2021. Disponibile su: <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/884>. [Data di accesso: 12/03/2023].



Di Biagio L., (2022), *Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo*, in *Rapporto SDGs 2022. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, pp. 25-35, ISTAT.

Di Maio C., (2019), *Basic income e reddito minimo garantito: appunti per una comparazione europea.*, in *Cittadinanza europea*, n.1, pp. 107-118, FrancoAngeli.

DREES, (2022), *Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)* [online]. Disponibile su: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-12/AAS22-Fiche%2033%20-%20Les%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20du%20revenu%20de%20solidarit%C3%A9%20active%20%28RSA%29.pdf>. [Data di accesso 12/03/2023].

European Commission, (2015), *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Germany* [online], Report, Bruxelles.

European Commission, (2019), *French universal income – a constantly evolving measure* [online], in Peer Review on “Ensuring adequate assistance for those most in need (Minumun Income)”, Bruxelles.

European Commission, (2022), *Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion* [online], Bruxelles. Disponibile su: <file:///C:/Users/User/Downloads/090166e5f1d21eec.pdf>. [Data di accesso 2/08/2023]

European Parliament, (2017), *Minumun Income Policies in EU Member States*, Policy Department Employment and Social Affairs, Bruxelles.

Gallo G., Luppi M., (2019), *Le politiche di contrasto alla povertà*, n. 3, pp. 25-43, Sinappsi.

Gallo G., Raitano M., (2020a), *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro di insieme? - Prima parte* [online], Menabò di Etica ed Economia. Disponibile su: <https://eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-di-emergenza-quale-quadro-di-insieme-prima-parte/>. [Data di accesso 3/03/2023].

Gallo G., Raitano M., (2020b), *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro di insieme? - Seconda parte* [online], Menabò di Etica ed Economia.

Disponibile su: <https://eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-di-emergenza-quali-quadro-di-insieme-seconda-parte/>. [Data di accesso 3/03/2023].

Gatteschi S., a cura di, (2018), *Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa*, Osservatorio CPI, Università cattolica del Sacro Cuore.

Gómez Á. L., Montero J. M., (2020), *El impacto del confinamiento sobre el mercado de trabajo del área del euro durante la primera mitad de 2020*, in *Boletín económico* n. 4, Banco de España.

Gori, C. (2020), *Perché poche famiglie ricevono il Reddito di Emergenza*, lavoce.info [online]. Disponibile su: <https://lavoce.info/archives/71170/perche-poche-famiglie-ricevono-il-reddito-di-emergenza/>. [Data di accesso 20/04/2023].

Grasso E. A., (2019), *Dal revenu de solidarité active al prime d'activité: gli strumenti francesi di innovazione sociale per combattere povertà e isolamento*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 517-530, Il Mulino.

Guerrero Picó C., (2021), *Publicata la legge 19/2021 sul reddito minimo vitale*, Corte Costituzionale.

Haberl S., (2019), *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, pp. 531-550, Il Mulino.

Haberl S., (2021), *Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto* [online], n. 4, *DPCE Online*. Disponibile su: <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1180>. [Data di accesso: 10/07/2023].

Hannafi C. et al, (2022), *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité: méthode et résultats* [online], n° 92, DREES. Disponibile su: [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-05/DD92\\_0.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-05/DD92_0.pdf). [Data di accesso 17/07/2023].

Huteau, G. et al, (2021), *France. Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis*, ESPN Thematic Report, Bruxelles.

INPS, (2020), *Reddito/Pensione di cittadinanza, Reddito di Inclusione e Reddito di Emergenza* [online]. Osservatorio Statistico. Disponibile su [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Report\\_trimestrale\\_Rei\\_RdC\\_REm\\_Aprile\\_2019\\_Giugno\\_2020.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_trimestrale_Rei_RdC_REm_Aprile_2019_Giugno_2020.pdf). [Data di accesso 20/12/2022].

INPS, (2022), *Report su Reddito/Pensione di Cittadinanza, Reddito di Emergenza* [online]. Osservatorio statistico. Disponibile su: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Report\\_trimestrale\\_RdC-REm\\_Aprile-2019\\_Dicembre-2021.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_RdC-REm_Aprile-2019_Dicembre-2021.pdf). [Data di accesso 20/12/2022].

ISTAT, (2022a), *Mercato del lavoro, redditi, e misure di sostegno: una stima statistica integrata* [online]. Disponibile su: <https://www.istat.it/it/files//2022/01/Focus-Occupazione-e-Reddito.pdf>. [Data di accesso 21/12/2022].

ISTAT, (2022b), *Le diverse forme di disuguaglianza*, in *Rapporto annuale 2022* [online], pp. 207-268. Disponibile su: [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo\\_4.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_4.pdf). [Data di accesso 21/12/2022].

Izquierdo M., Puente S., Regil A., (2021), *Los ERTE en la crisis del covid-19: un primer análisis de la reincorporación al empleo de los trabajadores afectados*, in *Boletín económico*, n. 2, Banco de España.

Marx P. et al, (2022), *Income Support for Non-covered Workers during COVID-19: A Review of Policy Responses*, Policy Paper Series, n. 189, Institute of Labor Economics.

Ministero del Lavoro, (2021a), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*. Disponibile su: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>. [Data di accesso 22/07/2023].

Ministero del Lavoro, (2021b), *Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza*. Disponibile su: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>. [Data di accesso 22/07/2023].

Montes, A., (2020), *Redibujar el sistema de protección social en la España descentralizada*, in *ZoomEconómico*, n. 13, pp. 1-21, Fundación Alternativas.

Natili M., Jessoula M., Caizzi E., (2021), *Di «cittadinanza» o di «emergenza»? Politiche e politica del reddito minimo nella pandemia*, in *Politiche sociali*, n.3, pp. 511-530, Il Mulino.

Nato A., (2019), *Il ruolo dell'Unione Europea nel contrasto alla povertà: quale futuro per il reddito minimo garantito nell'ordinamento giuridico multilivello europeo*, in *La cittadinanza europea*, n.1, pp. 87-106, FrancoAngeli.

Ochando C., Albert J. F., (2020), *El ingreso mínimo vital: la rente garantizada de un Estado del bienestar incompleto*, in *Labos Revista De Derecho Del Trabajo Y Protección Social*, vol. 1, n. 3, pp. 152-171.

Openpolis, (2021a), *Quanto incide la povertà nelle regioni europee* [online]. Disponibile su: <https://www.openpolis.it/quanto-incide-la-poverta-nelle-regioni-europee/>. [Data di accesso 20/12/2022].

Openpolis, (2021b), *Il reddito di cittadinanza e i sussidi nel resto d'Europa* [online]. Disponibile su: <https://www.openpolis.it/il-reddito-di-cittadinanza-e-i-sussidi-nel-resto-deuropa/>. [Data di accesso 20/12/2023].

Palermo C. M., Ceron M., (2020), *La risposta della pandemia in Francia, Germania, Italia e Spagna durante la prima ondata* [online]. Disponibile su: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3746658>. [Data di accesso 1/05/2023].

Palomba G., (2020), *Le misure a sostegno al reddito durante la pandemia nei principali paesi OCSE* [online], *Etica e Economia*. Disponibile su: <https://eticaeconomia.it/le-misure-di-sostegno-al-reddito-durante-la-pandemia-dei-principali-paesi-ocse/>. [Data di accesso 17/12/2022].

Parlamento europeo, (2023), *Un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, 2022/2840 (RSP), 15 marzo 2023, Strasburgo.

Passaglia P., a cura di, (2021), *Le prestazioni assistenziali volte all'inclusione sociale*, Corte costituzionale.

Reverchon A., Caramel L., (2020), *Esther Duflo: «Plus on aide les gens, plus ils sont aptes à sortir de la trappe à pauvreté»*, Le Monde [online], pubblicato il 3 gennaio 2020. Disponibile su: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/01/03/esther-duflo-il-faut-cesser-de-se-mefier-des-pauvres\\_6024720\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/01/03/esther-duflo-il-faut-cesser-de-se-mefier-des-pauvres_6024720_3232.html). [Data di accesso: 04/08/2023].

Sánchez C., Navarro R., (2021), *El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España* [online], in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n. 1, pp. 649-656. Disponibile su: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974>. [Data di accesso 29/08/2023].

Sèze B., (2020), *La solidarité défiée par la pandémie de Covid-19* [online], n. 4273, pp. 47-59, La Société d'Édition de Revues, cairn.info. Disponibile su <https://www.cairn.info/revue-etudes-2020-7-page-47.htm>. [Data di accesso 27/04/2023].

Simola A., Wrede S., (2021), *Young EU migrant citizens' access to financial indipendenza in conditions of precarius work: A tripartite approach to welfare conditionality*, vol. 31, n. 4, pp. 395-408, Journal of European Social Policy.

Somma A., (2015) *Giustizia o pacificazione sociale? La codeterminazione nello scontro tra modelli di capitalismo*, in *Politica del diritto*, n. 4, pp. 549-573, Il Mulino.

Ufficio parlamentare di Bilancio, (2021), *Il Reddito di Cittadinanza ad un anno dalla sua introduzione* [online], n. 2. Disponibile su: [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/06/Flash-2\\_2021-sul-REM.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/06/Flash-2_2021-sul-REM.pdf). [Data di accesso 30/03/2023]

Vélez A. M., (2019), *Las claves del Ingreso Mínimo Vital pactado por el PSOE y Unidas Podemos* [online], Eldiario.es. Disponible su: [https://www.eldiario.es/economia/ingreso-minimo-psoe-unidas-podemos\\_1\\_1167954.html](https://www.eldiario.es/economia/ingreso-minimo-psoe-unidas-podemos_1_1167954.html). [Data di accesso 27/04/2023]

Zoli M., (2004), *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, n. 1, Luiss Lab on European Economics.

## *Sitografia*

<https://inclusion.seg-social.es/home> - Sito ufficiale del Ministero dell'inclusione, sicurezza sociale e migrazione della Spagna (*Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones*).

[www.bmas.de](http://www.bmas.de) – Sito ufficiale del Ministero Federale per il lavoro e gli affari sociali tedesco (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*).

[www.bmj.de](http://www.bmj.de) – Sito ufficiale del Ministero Federale della Giustizia tedesca (*Bundesministerium der Justiz*).

[www.inps.it](http://www.inps.it) – Sito ufficiale dell'Istituto nazionale della Previdenza Sociale.

[www.istat.it/](http://www.istat.it/) - Sito ufficiale dell'Istituto nazionale di Statistica.

[www.redditicittadinanza.gov.it](http://www.redditicittadinanza.gov.it) – Sito ufficiale del Reddito di Cittadinanza.

[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) – Sito ufficiale dell'amministrazione francese.





## *Ringraziamenti*

*Un grazie ai miei genitori, Anna e Liborio, che mi hanno dato l'opportunità di studiare e che hanno sempre creduto in me anche quando io non lo facevo.*

*Un grazie al mio fidanzato, Thomas, che mi ha sempre spinto a dare il meglio di me stessa.*

*Un grazie ai miei fedeli colleghi di facoltà, Thomas, Marco e Stefano, con cui ho affrontato insieme questi bellissimi tre anni esame per esame. Siete stati fondamentali in questo percorso e sono felice di aver instaurato con voi un'amicizia così bella.*

*Ringrazio la mia relatrice, la professoressa Giorgia Nesti, per i suoi preziosi consigli e per avermi aiutata nella creazione di questo elaborato.*