



**Regione Umbria**  
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

---

## **La raccomandazione dell'Unione europea sul reddito minimo**



Ugo Carlone  
Aprile 2023

**NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 3/2023**

Il [30 gennaio 2023](#) il Consiglio dell'UE ha approvato la [raccomandazione relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, proposta dalla Commissione europea](#) il 28 settembre 2022. L'obiettivo ampio e generale è "garantire che ogni persona nell'Unione possa godere di una vita dignitosa", elemento "essenziale per costruire economie e società eque e resilienti". Nella proposta si ricorda che la presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, nei suoi *Orientamenti politici*, "ha espresso l'aspirazione di realizzare un'Europa che punti a traguardi più ambiziosi in termini di equità sociale e prosperità"; l'iniziativa, perciò, realizza "l'impegno dell'Unione di promuovere economie più inclusive e garantire che nessuno sia lasciato indietro"<sup>1</sup>.

## 1. Il contesto della proposta

❶ Nonostante "le politiche volte a combattere la povertà e i miglioramenti dell'ultimo decennio", nel 2021 oltre 95,4 milioni di europei erano a rischio di povertà o di esclusione sociale. La Commissione sottolinea tre fenomeni (non positivi) avvenuti nell'ultimo decennio in molti Stati membri:

- è aumentato il rischio di povertà per le persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati;
- sono peggiorate sia la gravità, sia la persistenza della povertà;
- è diminuito l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà.

❷ Quanto detto va di pari passo con il fatto che fino al 2020 l'economia dell'Unione "ha continuato a espandersi, l'occupazione ha raggiunto il livello più alto mai registrato e la disoccupazione è tornata ai livelli cui si attestava prima del 2008". Ma la pandemia ha causato uno vero e proprio shock economico: UE e Stati membri hanno notevolmente rafforzato la protezione sociale, "fornendo una risposta globale alle sfide sociali senza precedenti che sono emerse". Non è però bastato: "le misure di confinamento hanno avuto effetti sproporzionati sulle donne e sulle persone in situazioni vulnerabili, in particolare in termini di maggiore onere del lavoro di assistenza informale e di accesso più limitato all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ai servizi sociali pertinenti, il che ha aggravato anche le restrizioni preesistenti nell'accesso all'occupazione".

❸ Poi, come noto, è avvenuta quella che la Commissione chiama "aggressione illegale e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina", che ha comportato un forte rincaro dei prezzi dell'energia e un aumento considerevole dell'inflazione. Questi due fattori "incidono in particolare sulle famiglie a reddito basso e medio-basso, in quanto la quota dei loro redditi complessivi destinata al consumo di energia e all'alimentazione è generalmente più elevata".

---

1 Tutte le citazioni tra virgolette di questa Nota sono tratte dalla proposta di raccomandazione della Commissione.

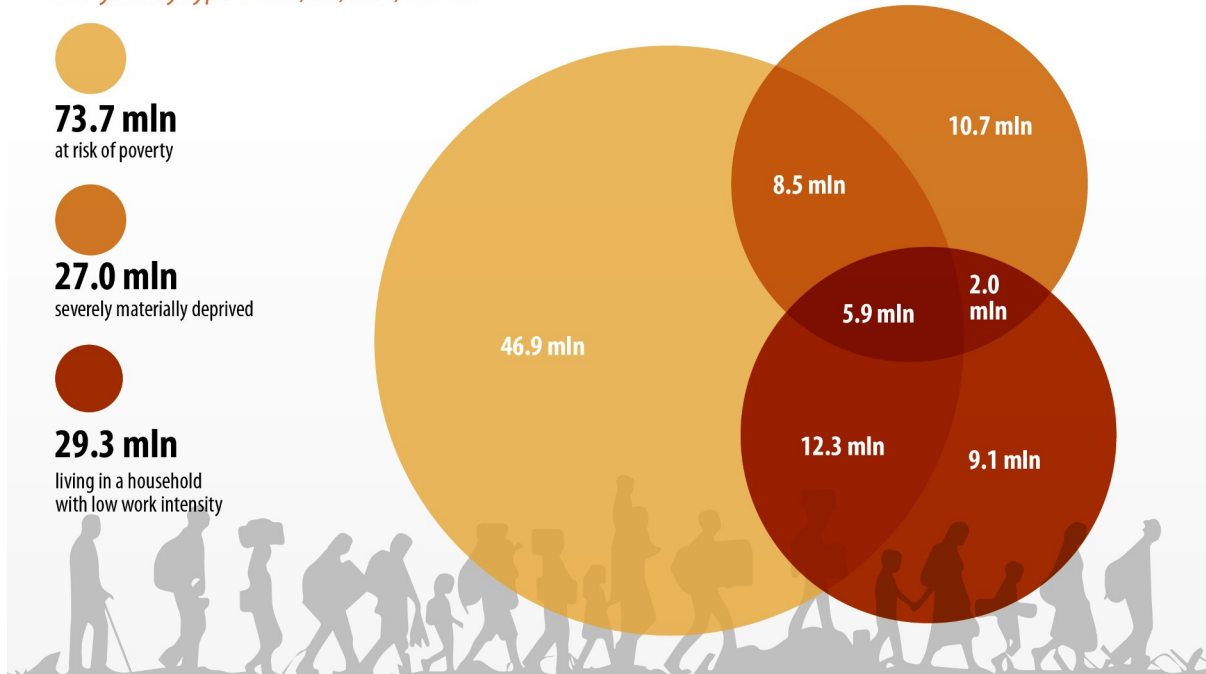
## Reddito minimo e Pilastro europeo dei diritti sociali

La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e il diritto a un adeguato reddito minimo "rivestono un ruolo centrale nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali"; inoltre, "il Consiglio europeo ha stabilito obiettivi principali per il 2030 in materia di povertà, occupazione e competenze": entro il 2030 il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini, almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro e almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato nel novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione e "mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali". Il documento "esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo" e si basa su 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Il punto 14 è dedicato al reddito minimo, cioè alle misure contemporaneamente di contrasto alla povertà e di inclusione socio-lavorativa: "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi". La nozione di reddito minimo è utilizzata esplicitamente per la prima volta nel Pilastro e prende il posto di termini più generici, come *assistenza sociale* o *risorse sufficienti*. La seconda parte del punto 14 recita invece che "per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro".

## Number of people at risk of poverty or social exclusion

Analysed by type of risk, EU, 2021, million

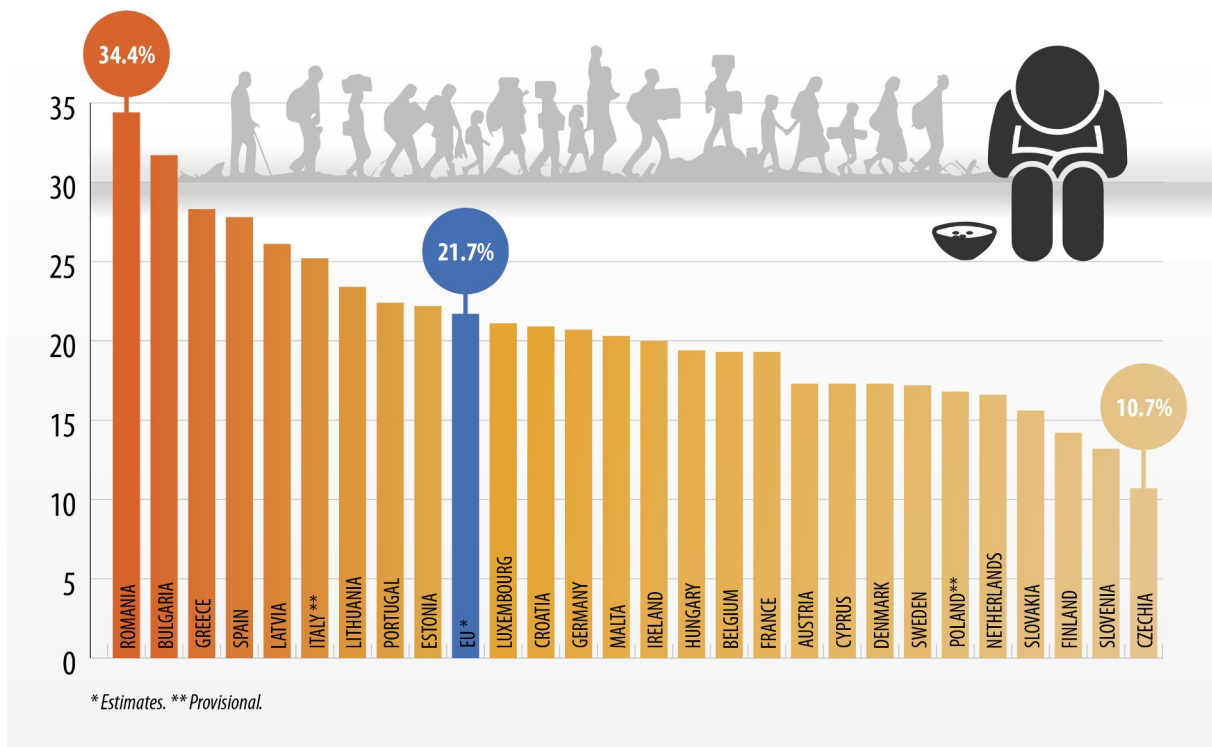


Note: estimates.

Due to rounding, the sum of the data for the seven intersecting groups may differ slightly from the totals published elsewhere.

## People at risk of poverty or social exclusion in the EU Member States

(% of total population, 2021)



ec.europa.eu/eurostat

## 2. Il reddito minimo

La raccomandazione ricorda che le reti di sicurezza sociale contribuiscono a ridurre le disuguaglianze e le disparità sociali, perché promuovono l'integrazione delle persone nel mercato del lavoro "di chi può lavorare" e rafforzano la cosiddetta *convergenza sociale verso l'alto*. Reti di sicurezza sociale "ben concepite" fanno sì che "tutti dispongano di risorse sufficienti per vivere una vita dignitosa e partecipare alla vita economica e sociale". Ovviamente, queste reti sono di particolare importanza per chi non ha risorse sufficienti: "famiglie che soffrono di penuria, irregolarità o precarietà delle risorse monetarie e materiali, indispensabili per la loro salute e il loro benessere e per l'inclusione sociale e l'integrazione nel mercato del lavoro". Nelle reti di sicurezza sociale la CE fa rientrare, come riconosciuto dalla letteratura in materia, le misure di sostegno al reddito e i servizi e le prestazioni *in natura* per gli individui in stato di bisogno.

Il sostegno al reddito consiste in una serie di prestazioni monetarie di vario tipo (cioè per diverse esigenze): assegni familiari e per figli a carico, prestazioni per l'abitazione, prestazioni di disoccupazione, prestazioni di invalidità, prestazioni di vecchiaia, prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa e prestazioni di reddito minimo.



Le misure di reddito minimo, in particolare, svolgono "un ruolo particolare" nell'ambito del sostegno monetario "in quanto mirano a colmare lo scarto che separa una data famiglia da un determinato livello di reddito complessivo"; si tratta di "prestazioni di ultima istanza a carattere non contributivo e soggette ad accertamento delle fonti di reddito che vengono erogate alle famiglie che non dispongono di risorse sufficienti quando altre fonti di reddito o prestazioni sono state esaurite o non sono adeguate a garantire una vita dignitosa".

La Commissione sottolinea che le misure di reddito minimo sono generalmente integrate da tre "componenti di sostegni": assistenza e incentivi su misura per favorire l'accesso al mercato del lavoro; interventi che promuovono l'inclusione sociale; erogazione di servizi di qualità.



I *regimi* di reddito minimo che integrano queste caratteristiche non sono da considerare strumenti *passivi*, ma anzi "fungono, per quanto possibile, da trampolino di lancio per migliorare l'inclusione e le prospettive occupazionali".

Regimi di reddito minimo ben concepiti agiscono da "stabilizzatori automatici": in momenti di recessione contribuiscono a favorire una ripresa "sostenibile e inclusiva", ad attenuare il calo dei redditi e a limitare il numero di persone a rischio di povertà. Inoltre, possono avere "un effetto stabilizzante sulla domanda complessiva di beni e servizi" e garantire un equilibrio tra riduzione della povertà, incentivi al lavoro e sostenibilità di bilancio.

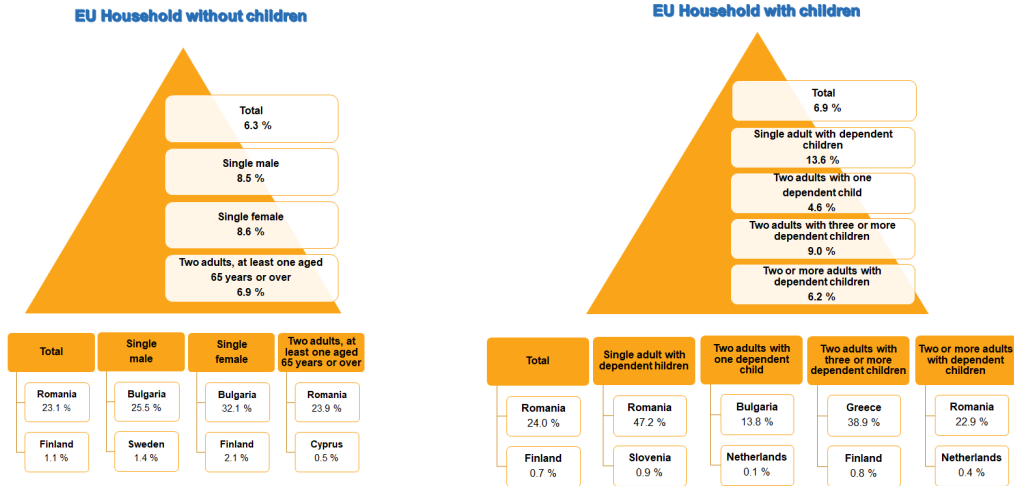
Nel complesso, il sostegno al reddito assicura una vita dignitosa, tenendo però conto di due elementi:

- da un lato, i sistemi di protezione sociale dovrebbero essere sostenibili per le finanze pubbliche;
- dall'altro, lavorare, rispetto a fruire del sussidio, dovrebbe essere "più vantaggioso", sempre; ecco perché esso "deve essere accompagnato da sufficienti incentivi a (ri)entrare nel mercato del lavoro per chi può lavorare".

Quanto ai servizi *in natura*, le reti di sicurezza sociale comprendono anche prestazioni non economiche: assegnazione di alloggi sociali, tariffe ridotte per determinati servizi (trasporti pubblici, gas, energia, altri costi per le utenze, etc.), sostegni mirati per l'assistenza all'infanzia o sanitaria, etc. Tuttavia, nota la CE, queste prestazioni non sono sempre integrate nel reddito minimo e non tutti i beneficiari del reddito minimo le utilizzano; anzi, secondo le ricerche sul tema, le famiglie a basso reddito utilizzano in misura *minore* alcuni di questi servizi, malgrado il sostegno supplementare fornito.

Sebbene tutti gli Stati membri dispongano di reti di sicurezza sociale, "i progressi compiuti per renderle accessibili e adeguate sono stati disomogenei". Il fatto è che l'assetto di welfare differisce da uno sistema nazionale all'altro, viste le diverse tradizioni, anche se "gli Stati membri affrontano sfide simili", soprattutto con riferimento al mancato utilizzo delle prestazioni e al sostegno ai beneficiari finalizzato alla partecipazione al mercato del lavoro e all'integrazione sociale.

## Severe material and social deprivation rate, analysed by household composition, 2021



Note: the severe material and social deprivation rate refers to the share of the population experiencing an enforced lack of at least 7 out of 13 items that are deemed to be desirable or even necessary to lead an adequate life. The lowest and highest value among member states.  
Source: Eurostat (online data code: ilc\_mdsl13)

eurostat

### Le definizioni

La raccomandazione contiene le definizioni dei principali termini utilizzati:

- "persone che non dispongono di risorse sufficienti": persone che vivono in famiglie che soffrono di penuria, irregolarità o precarietà delle risorse monetarie e materiali, indispensabili per la loro salute e il loro benessere e per la partecipazione alla vita economica e sociale;
- "sostegno al reddito": l'insieme di tutti i tipi di prestazioni monetarie fornite a un nucleo familiare, comprese le prestazioni di reddito minimo;
- "reddito minimo": reti di sicurezza a carattere non contributivo e soggette ad accertamento delle fonti di reddito che operano nell'ambito dei sistemi di protezione sociale;
- "copertura": il diritto a beneficiare del reddito minimo ai sensi della legislazione nazionale;
- "utilizzo": la percentuale di persone che non dispone di risorse sufficienti e che, avendo diritto a beneficiare del reddito minimo, ne fruisce effettivamente;
- "servizi abilitanti": servizi che rispondono a esigenze specifiche delle persone che non dispongono di risorse sufficienti affinché possano integrarsi nella società e, se del caso, nel mercato del lavoro, compresi servizi di inclusione sociale quali l'assistenza sociale, la consulenza, il *coaching*, il tutoraggio, il sostegno psicologico e la riabilitazione, e altri servizi abilitanti a carattere generale, tra cui l'educazione e cura della prima infanzia, l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine, l'istruzione e la formazione nonché gli alloggi;
- "servizi essenziali": servizi quali l'acqua, i servizi igienici, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali;
- "accesso effettivo ai servizi": una situazione in cui i servizi pertinenti sono prontamente disponibili, accessibili, anche da un punto di vista economico, e di buona qualità e sono forniti tempestivamente, e in cui i potenziali utenti hanno parità di accesso ad essi e sono consapevoli della loro esistenza e del fatto che hanno diritto a fruirne;
- "piano di inclusione": un accordo o una serie di accordi conclusi con persone che non dispongono di risorse sufficienti al fine di promuoverne l'inclusione sociale e, per chi può lavorare, l'integrazione nel mercato del lavoro.



### 3. Sfide ed obiettivi

La proposta definisce le *sfide* che la raccomandazione intende affrontare:

- 1 Innanzitutto, garantire l'*adeguatezza* del sostegno al reddito "è una sfida in quasi tutti gli Stati membri, anche a causa dell'andamento dei salari";
- 2 Quanto alla *copertura*, circa il 20% dei disoccupati a rischio di povertà non ha diritto a percepire alcun sostegno al reddito;
- 3 Il livello di *mancato utilizzo* delle prestazioni di reddito minimo "sembra essere piuttosto elevato in tutti gli Stati membri";
- 4 Con riferimento all'*accesso ai mercati del lavoro*, il coordinamento tra le politiche di sostegno al reddito e gli incentivi alla (re)integrazione occupazionale di chi può lavorare è insufficiente;
- 5 Sull'*accesso ai servizi*, è necessario garantirlo in maniera effettiva e che i servizi abilitanti ed essenziali devono essere di qualità;
- 6 Poi, chi non dispone di risorse sufficienti necessita di un *sostegno personalizzato* visto che affronta numerosi e complessi ostacoli che si frappongono all'inclusione;
- 7 Infine, l'attuazione efficace di solide reti di sicurezza sociale è ostacolata da questioni di *governance*.

La CE scrive che "in futuro si prospettano ulteriori sfide strutturali, il che rende necessaria la creazione di solide reti di sicurezza sociale". La transizione verde e quella digitale offrono "una finestra di opportunità per stimolare la crescita economica e creare posti di lavoro"; reti di sicurezza sociale "ben concepite e solide possono contribuire a mettere pienamente a frutto tale potenziale, favorendo le transizioni nel mercato del lavoro e una partecipazione più attiva delle persone svantaggiate". Tuttavia, "l'insufficiente copertura delle prestazioni contributive (comprese le prestazioni di disoccupazione e le pensioni future), dovuta al crescente ricorso al lavoro atipico, può comportare oneri aggiuntivi per i regimi a carattere non contributivo". In un contesto del genere, le reti di sicurezza sociale e in particolare il reddito minimo "devono essere modernizzati e adattati per promuovere l'inclusione sociale e sostenere le persone che sono in grado di lavorare nei loro percorsi verso un'occupazione di qualità".

Nel 2021 oltre  
**95 milioni**  
di persone nell'UE erano  
a rischio di povertà o di  
esclusione sociale

Circa il **20 %**  
delle persone  
disoccupate a rischio  
di povertà non ha  
diritto a percepire alcun  
sostegno al reddito

Si stima che il  
**30-50 %**  
della popolazione  
avente diritto non abbia  
usufruito dei regimi di  
reddito minimo



La raccomandazione, perciò, "nell'ottica di garantire una vita dignitosa", mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale "promuovendo un adeguato sostegno al reddito e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, e favorendo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare". Essa "punta a conseguire un elevato livello di occupazione contribuendo attivamente all'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare". Si tratta di obiettivi che "dovranno essere conseguiti senza pregiudicare le facoltà degli Stati membri di organizzare i rispettivi sistemi di protezione sociale".

Gli obiettivi specifici della raccomandazione rispondono a ciascuna delle 7 sfide che abbiamo visto e riguardano strettamente le misure di reddito minimo, in relazione alle quali occorre:

- ❶ migliorare l'adeguatezza;
- ❷ aumentare la copertura;
- ❸ aumentare il livello di utilizzo;
- ❹ per chi può lavorare, migliorare l'accesso a mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento;
- ❺ migliorare l'accesso ai servizi abilitanti ed essenziali;
- ❻ promuovere un sostegno personalizzato;
- ❼ aumentare l'efficacia della governance delle reti di sicurezza sociale a livello di Unione, nazionale, regionale e locale (e dei meccanismi per il monitoraggio e la presentazione di relazioni).

#### **Base giuridica e scelta dell'atto**

La proposta della CE si basa sull'articolo 292 (che prevede la possibilità di adottare *raccomandazioni* da parte del Consiglio dell'UE) e, in combinato disposto, sull'articolo 153, paragrafo 1, lettera j) del TFUE, che consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della lotta contro l'esclusione sociale. Quest'ultimo articolo, al paragrafo 2, lettera a), limita il raggio d'azione della raccomandazione perché "consente l'adozione solo di misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri, escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari". Inoltre, il paragrafo 4 stabilisce che tutte le disposizioni adottate a norma dello stesso articolo richiedono che la raccomandazione non comprometta la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non incida sensibilmente sull'equilibrio finanziario di tale sistema.

Pertanto, lo strumento (cioè il tipo di atto scelto dalla Commissione) è una *proposta di raccomandazione del Consiglio*, che rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si basa sul diritto dell'Unione vigente ed è "in linea con il tipo di strumenti utilizzabili per le azioni dell'Unione nei settori dell'occupazione e della politica sociale". La raccomandazione del Consiglio fornisce agli Stati membri "orientamenti specifici sul percorso di riforma, lasciando loro un margine discrezionale quanto all'adeguamento delle misure alle istituzioni e ai modelli di attuazione nazionali. Essa stabilisce misure che devono essere considerate dagli Stati membri e fornisce una solida base per la cooperazione a livello di Unione in questo ambito, nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri nei settori politici pertinenti".



## Le consultazioni dei portatori di interessi

La Commissione ha effettuato consultazioni dei portatori di interessi in diversi periodi, costituite principalmente da discussioni tematiche, che hanno coinvolto parti sociali, organizzazioni della società civile, il comitato per la protezione sociale e il comitato per l'occupazione, il Comitato economico e sociale europeo, la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, il Comitato delle regioni, giovani, ricercatori e il mondo accademico. Sono stati presentati 75 contributi individuali e 33 documenti di sintesi. La maggior parte dei portatori di interessi "si è dichiarata favorevole a un'iniziativa dell'Unione volta a rafforzare il quadro attuale. Molti di essi hanno ribadito che i redditi minimi sono interconnessi con altre misure di sostegno e che, come tali, dovrebbero essere considerati come parte integrante di sistemi di protezione sociale più ampi, concepiti e attuati a livello nazionale. Una raccomandazione del Consiglio che fornisca orientamenti a livello di Unione, pur lasciando l'attuazione agli Stati membri, è stata generalmente indicata come lo strumento più adatto. La maggior parte dei portatori di interessi ha ribadito l'importanza di un approccio di inclusione attiva che contempli un sostegno al reddito, mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, inclusione sociale e accesso a servizi di qualità. Affinché l'approccio sia efficace, un adeguato sistema di governance dovrebbe favorire la collaborazione dei diversi attori a livello verticale e orizzontale. A tal fine numerosi portatori di interessi hanno ribadito l'importanza degli attori locali, compresi i prestatori di servizi e le organizzazioni della società civile, e hanno raccomandato che tali attori diventino parte dei sistemi di governance. Per quanto riguarda l'adeguatezza, la maggior parte dei portatori di interessi era concorde sul fatto che il livello di sostegno al reddito dovrebbe essere fissato a un livello pari o superiore alla soglia di povertà nazionale per garantire una vita dignitosa. La maggior parte dei portatori di interessi ha sottolineato la necessità di un solido sistema di monitoraggio per favorire un'attuazione efficace della raccomandazione".

## The Recommendation aims to:



## 4. I contenuti della raccomandazione

Vediamo sinteticamente cosa prevede il testo vero e proprio della raccomandazione. All'inizio del testo ne viene definito l'obiettivo generale: "nell'ottica di garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, la presente raccomandazione mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale promuovendo un adeguato sostegno al reddito, in particolare mediante un reddito minimo, e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, nonché favorendo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare, in linea con l'approccio di inclusione attiva". Seguono poi gli altri punti:

### *Adeguatezza del sostegno al reddito*

- Sviluppare reti di sicurezza sociale solide, mediante un approccio integrato che combini sostegno al reddito, incentivi e sostegno alla (re)integrazione nel mercato del lavoro e accesso ai servizi.
- Garantire l'adeguatezza del sostegno al reddito entro il 31 dicembre 2030, definendo una
- ❶ metodologia trasparente per la fissazione e la revisione del livello di sostegno, proponendo valori di riferimento per orientare la valutazione dell'adeguatezza e raccomandando adeguamenti annuali del sostegno al reddito.
- Prevedere la possibilità di richiedere che il sostegno al reddito sia fornito a singoli componenti della famiglia, senza aumentare necessariamente il livello complessivo delle prestazioni percepite dal nucleo familiare.

### *Copertura del reddito minimo*

- ❷ Garantire che il reddito minimo offra una copertura completa di tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti, stabilendo tra l'altro criteri di ammissibilità non discriminatori e un accertamento delle fonti di reddito proporzionato.

### *Utilizzo del reddito minimo*

- ❸ Incoraggiare il pieno utilizzo del reddito minimo, anche semplificando la procedura di domanda, riducendo gli ostacoli amministrativi e fornendo informazioni accessibili.

### *Accesso a mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento*

- Garantire incentivi adeguati affinché i beneficiari del reddito minimo possano
- ❹ (re)integrarsi nel mercato del lavoro nonché mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento e tassi di occupazione elevati, anche attraverso investimenti nel capitale umano e nelle competenze, salvaguardando gli incentivi al lavoro, sostenendo i datori di lavoro e agevolando l'offerta di opportunità di lavoro nel settore dell'economia sociale.

### *Accesso ai servizi abilitanti ed essenziali*

- ❺ Garantire un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali salvaguardando la continuità dell'accesso ai servizi essenziali (compresa l'energia) e facendo fronte agli ostacoli che si frappongono all'accesso ai servizi.

### *Sostegno personalizzato*

- ❻ Sviluppare approcci personalizzati per far fronte ai vari ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale e all'occupazione delle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

### *Governance, monitoraggio e presentazione di relazioni*

- ❼ Istituire sistemi di governance e di monitoraggio efficaci e riferire periodicamente alla Commissione in merito all'attuazione della raccomandazione.

# Raccomandazioni UE sul reddito minimo

## Generale

Nell'ottica di **garantire una vita dignitosa** in tutte le fasi, combattere la povertà e l'esclusione sociale promuovendo un **adeguato** sostegno al reddito, in particolare mediante un **reddito minimo**, e un **accesso effettivo ai servizi** abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, nonché favorendo l'**integrazione nel mercato del lavoro** di chi può lavorare, in linea con l'approccio di inclusione attiva

### 1 Adeguatezza

Utilizzare un approccio **integrato** (reddito, mdl, servizi), garantire trasparenza, garantire RM anche a singoli individui

### 2 Copertura

Garantire il RM **a tutti** coloro che non hanno risorse sufficienti

### 3 Utilizzo

Incoraggiare il **pieno utilizzo** del RM

### 4 Lavoro

Garantire **incentivi** alla (re)integrazione

### 5 Servizi

Garantire l'**effettività** dell'accesso ai servizi

### 6 Inclusione

Sviluppare sostegni **personalizzati**

### 7 Governance

Istituire sistemi di governance e monitoraggio **efficaci**