

Marcello Natili, Manos Matsaganis, Matteo Jessoula

**ALLA PROVA DELLA CRISI.  
POVERTÀ E REDDITO MINIMO  
NELL'EUROPA DEL SUD E DELL'EST**

**weL**  
Laboratorio Welfare

*workingpaper*



 **Centro Einaudi**

**N5 2016** ISSN 2036-1246

Laboratorio di Politica Comparata  
e Filosofia Pubblica

MARCELLO NATILI  
MANOS MATSAGANIS  
MATTEO JESSOLA

**ALLA PROVA DELLA CRISI  
POVERTÀ E REDDITO MINIMO  
NELL'EUROPA DEL SUD E DELL'EST**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica  
*con il sostegno della Compagnia di San Paolo*

Working Paper-LPF n. 5 • 2016

© 2016 M. Natili, M. Matsaganis, M. Jessoula e LPF • Centro Einaudi

**Marcello Natili** [marcello.natili@unimi.it] è Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca vertono sullo studio comparato delle politiche sociali e in particolare sulle politiche di inclusione sociale.

**Manos Matsaganis** [emmanuel.matsaganis@polimi.it] è Professore associato di Scienza delle Finanze al Politecnico di Milano, e coordinatore dell'Unità di ricerca sull'analisi delle politiche pubbliche (www.paru.gr) presso l'Università di Economia di Atene.

**Matteo Jessoula** [matteo.jessoula@unimi.it] è Professore associato di Scienza Politica all'Università degli Studi di Milano, membro del European Social Policy Network (ESPN) e direttore del Laboratorio Welfare (WeL) presso il Centro Einaudi. Ha recentemente curato (con M. Raitano) la Special Issue di "Politiche Sociali" *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*.

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF)** del Centro Einaudi è diretto da Maurizio Ferrera e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo; ne sono parte il **Laboratorio Welfare (WeL)** e il **Laboratorio di Bioetica (La.B)**. Promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività di LPF si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate. L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi  
Via Ponza 4 • 10121 Torino  
phone +39 011 5591611  
segreteria@centroeinaudi.it • <http://www.centroeinaudi.it>

## INDICE

ALLA PROVA DELLA CRISI. POVERTÀ E REDDITO MINIMO NELL'EUROPA DEL SUD E DELL'EST	5
1. Introduzione	5
2. Le reti di sicurezza contro la povertà prima della Grande Recessione	7
3. La Grande Recessione e il suo impatto sociale	15
4. Le riforme degli schemi di reddito minimo	26
5. Il caso italiano: un cammino difficile verso un obiettivo ancora da raggiungere	39
6. Conclusioni	42
Riferimenti bibliografici	44

## PAROLE CHIAVE

Reddito Minimo, Politiche Sociali, Crisi, Povertà, Welfare State

## ABSTRACT

**ALLA PROVA DELLA CRISI  
POVERTÀ E REDDITO MINIMO NELL'EUROPA DEL SUD E DELL'EST**

In recent years, poverty and anti-poverty measures have gained new momentum in Southern and Eastern European countries, which have traditionally featured weak social safety nets. This was the result of three main factors: i) increased “problem pressure” in most countries, as a consequence of the recession and austerity measures; ii) in some cases, pressure from supranational/international organizations such as the EU and the IMF, also including various forms/degrees of conditionality; iii) domestic political dynamics. Against this backdrop, the aim of the paper is twofold. On the one hand, it reviews the main changes adopted in the field of anti-poverty minimum income protection in the countries along the Southern and the Eastern European borders. Distinct reforms patterns emerge, with some countries strengthening their traditionally weak model (Latvia, Lithuania and Spain), others introducing rationalizing and cost-containment measures (Portugal and Romania), and finally one introducing only recently pilot reforms (Greece). On the other hand, those developments are compared with the Italian trajectory. This reveals that poverty has not been considered a priority in the Italian political agenda and, although promising measures have been recently approved, the Italian investment in this policy field remains insufficient.

## **ALLA PROVA DELLA CRISI POVERTÀ E REDDITO MINIMO NELL'EUROPA DEL SUD E DELL'EST\***

### **1. INTRODUZIONE**

L'estensione all'intero territorio nazionale di una misura di sostegno al reddito e contrasto alla povertà - il SIA, Sostegno di Inclusione Attiva - pur categoriale e sottoposta a forti vincoli di bilancio, ha posto nuovamente il tema dell'assenza di uno schema di reddito minimo all'attenzione del dibattito pubblico italiano. E come spesso avvenuto in passato, il tema della sostenibilità finanziaria ha assunto una posizione centrale in tale dibattito. Anche uno dei più autorevoli sostenitori dell'introduzione di una misura selettiva di sostegno al reddito in Italia, Cristiano Gori, ha recentemente sostenuto come fosse più facile introdurre tali misure in passato, poiché vi erano maggiori risorse disponibili per le politiche sociali e una minore diffusione della povertà, mentre oggi "si tratta di realizzare una riforma sempre più necessaria in uno scenario ben più complicato, in altre parole di fare le cose giuste al momento sbagliato." (AA. VV., 2016, p. 24).

Effettivamente, nell'ultimo decennio, Grande Recessione, incerta ripresa economica e drammatico aumento della povertà (soprattutto quella assoluta) non hanno rappresentato un contesto favorevole all'introduzione di una rete di sicurezza pubblica contro povertà ed esclusione sociale. Benché già in passato alcuni considerassero il nodo delle risorse un ostacolo insuperabile per l'istituzione di un sistema pubblico di protezione sociale minima, oggi il tema della sostenibilità finanziaria assume ancor più rilevanza. Possiamo davvero permetterci uno schema di reddito minimo in Italia? Questa domanda ne nasconde un'altra, forse ancor più rilevante: è possibile fare questa scelta a fronte dei vincoli di bilancio posti dall'Unione Europea?

Per rispondere a tali interrogativi, in questo articolo analizziamo gli sviluppi in questo settore di policy in alcuni dei paesi che costituiscono la cosiddetta "periferia" - orientale e meridionale, ma non soltanto geografica) dell'Unione Europea, e che nel corso della Grande Recessione hanno dovuto fronteggiare pressioni socio-funzionali simili al caso italiano. A fronte dell'incremento della povertà, sono state irrobustite le reti di protezione di ultima istanza? Ovvero le riforme hanno avuto principalmente segno negativo, riducendo le risorse disponibili al fine di contenere

\* Questo Working Paper è il quinto della serie speciale su "Contrasto alla Povertà e Reddito Minimo" curata dal WeL, il Laboratorio Welfare del Centro Einaudi. Per i precedenti contributi si vedano Agostini et al. (2013), Madama et al. (2014), Murra (2014), Natili (2016a).

la spesa pubblica? In altri termini, nel contesto delle politiche di austerità ripetutamente invocate (e imposte) dalle istituzioni sovra- (e talvolta inter-) nazionali, gli schemi di reddito minimo sono riusciti a svolgere efficacemente la funzione primaria di contrasto alla povertà oppure sono stati oggetto di riduzioni di spesa indiscriminate?

Questo lavoro si concentra, perciò, sull'evoluzione delle reti di sicurezza di ultima istanza durante la Grande Recessione, e gli anni immediatamente successivi, in sette paesi europei: Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Lettonia, Lituania e Romania. Più precisamente, analizza gli interventi di protezione del reddito per le fasce attive della popolazione, adottando la seguente definizione di schema di Reddito Minimo (RM): uno schema non categoriale di contrasto della povertà, che fornisca, come diritto soggettivo, una prestazione economica a tutti gli individui con un reddito al di sotto di una determinata soglia. Caratterizzato solitamente da importo fisso e finanziato attraverso la fiscalità generale, tale istituto costituisce una vera e propria rete di sicurezza di ultima istanza universale, ma selettiva (Bahle et al. 2011)<sup>1</sup>.

La selezione dei paesi è stata effettuata sulla base di quattro considerazioni principali. Primo, in ognuno di essi la crisi è stata decisamente più acuta rispetto al resto dei paesi appartenenti all'Unione Europea. Secondo, i paesi considerati presentano 'sindromi' molto peculiari - con rilevanti differenze tra i tassi di crescita del PIL pre-crisi, livello del debito pubblico, ecc. - differenziandosi sia per quanto riguarda le specifiche caratteristiche dalla crisi economica (e dalla successiva ripresa), sia per le risposte di policy alle conseguenze sociali della Grande Recessione. Tuttavia, terzo, tutti e sette i paesi hanno adottato severe misure di austerità per il consolidamento fiscale, sulla base di richieste pervenute da istituzioni sovranazionali (Unione Europea) e in alcuni casi anche internazionali (Fondo Monetario Internazionale). Infine, per quanto riguarda il background di policy, nonostante i paesi del Sud e dell'Est Europa mostrino differenti livelli di maturità dei relativi sistemi di welfare, questi paesi presentano storicamente livelli simili di sottosviluppo delle politiche di assistenza sociale e degli schemi di reddito minimo (cfr. Ferrera, 2005). Prima della crisi, solo quattro dei sette paesi selezionati avevano istituito schemi nazionali di reddito minimo (Lettonia, Lituania, Portogallo, Romania), Italia e Grecia ne erano completamente sprovvisti, mentre in Spagna erano presenti schemi di reddito minimo a livello regionale.

Poiché i principali indicatori di povertà sono peggiorati nei sette paesi durante la Grande Recessione (si veda la sezione 3) questo articolo mira a mettere a fuoco se le deboli reti di sicurezza di ultima istanza siano state rafforzate per far fronte alle aspre conseguenze sociali della crisi (sezione 4). Analizzando le diverse politiche di RM adottate e i dati disponibili riguardo la 'robustezza' (copertura, livello dei trasferimenti, livello di spesa) di questi schemi, mostreremo come, durante il periodo

<sup>1</sup> Per un approfondimento su reddito minimo, reddito di base, reddito di cittadinanza, si veda il recente contributo di Granaglia e Bolzoni (2016).

di crisi, questi paesi abbiano optato per interventi molto diversi tra loro: dall'importante espansione avvenuta in Spagna, ai consistenti tagli in nome dell'austerità in Portogallo, alla sostanziale inerzia del caso greco – nonostante l'aumento della *problem pressure*. Infine, sullo sfondo di questa evoluzione differenziata, analizzeremo la traiettoria delle politiche di contrasto alla povertà nel caso italiano.

Il lavoro si articola in sei paragrafi. Il secondo paragrafo illustra lo *status quo* istituzionale e di policy, descrivendo le principali caratteristiche degli schemi di reddito minimo (RM) nei paesi selezionati prima della “crisi” – o meglio, prima *delle crisi* economica, finanziaria e del debito pubblico che hanno interessato i paesi del Sud e dell'Est Europa. Il terzo paragrafo presenta dati relativi ai trend economici e l'andamento dei principali indici di povertà nei sette paesi, a confronto con la media europea. Il quarto paragrafo contiene invece il cuore della ricerca empirica e delinea i tratti principali delle riforme dei RM nel periodo 2008-2014. Il quinto paragrafo analizza, infine, la traiettoria di *policy* italiana sullo sfondo comparato, e il sesto trae le conclusioni della ricerca.

## **2. LE RETI DI SICUREZZA CONTRO LA POVERTÀ PRIMA DELLA GRANDE RECESSIONE**

Per meglio catturare i tratti specifici degli schemi di reddito minimo nei sette paesi selezionati, in questo paragrafo e nel prosieguo seguiremo un doppio binario: in primo luogo, descriveremo gli strumenti di policy nei paesi oggetto di ricerca; in secondo luogo, procederemo a una comparazione dei vari schemi, focalizzando l'attenzione su tre dimensioni – spesa, generosità e inclusività – ritenuti di particolare importanza per analizzare la capacità protettiva dei RM nazionali. La tabella 1 fornisce una sintesi comparata dei vari schemi. Affrontiamo, di seguito, i singoli casi nazionali.

In *Romania*, dalla metà degli anni Novanta esiste una misura assistenziale denominata “Aiuto Sociale” indirizzato alle fasce più povere della popolazione, finanziato e amministrato a livello locale e regolato dalla legge 67/1995. Nel 2002 tale misura è stata sostituita da un vero e proprio schema di Reddito Minimo Garantito (RMG) (Legge 416/2001), passo in avanti importante nella lotta contro la povertà, in particolar modo estrema. La legge si proponeva di far fronte alla cosiddetta trappola della povertà e ridurre i disincentivi alla ricerca attiva di un lavoro, attraverso una combinazione di incentivi in denaro e prestazioni in natura per coloro che ottenevano un impiego formale, e l'obbligo per i beneficiari di prendere parte a lavori socialmente utili qualora nessun altro impiego risultasse al momento disponibile. In aggiunta, a differenza del precedente ‘aiuto sociale’, l'RMG veniva finanziato dallo stato centrale – sebbene fosse previsto un cofinanziamento del governo locale pari al 25% - mentre le municipalità si occupavano prevalentemente della sua implementazione (Radu, 2009). Negli anni appena precedenti la crisi, so-

no state introdotte alcune riforme nel tentativo di migliorare le procedure di selezione: così, la Legge 115/2006, ha introdotto nuovi criteri per facilitare l'accesso ai beneficiari, oltre che per agganciare l'importo del reddito minimo ad altre prestazioni sociali. Per assicurare una migliore implementazione degli schemi, sono state inoltre introdotti maggiori controlli, e relative sanzioni in caso di frode. La successiva legge 51/2008 è intervenuta in maniera analoga sui criteri di eleggibilità.

Prima della Grande Recessione, la spesa per il Reddito Minimo Garantito era molto bassa – circa lo 0.1% del PIL – per lo più a causa dell'importo molto basso dei trasferimenti, pari al 18.5% del salario minimo lordo nel 2008 (nel 2002, erano pari al 45%) (Radu, 2009). Il livello di copertura era relativamente alto, poiché ne beneficiavano circa il 3% della popolazione; tuttavia il dato risulta limitato se si considera l'alto tasso di povertà presente in Romania (vedi tabella 5 e 6). Il *targeting* risultava particolarmente efficace – circa 81.5% dei beneficiari apparteneva al quantile di reddito più basso della popolazione, secondo i calcoli della Banca Mondiale (Banca Mondiale, 2011). In contrasto con la spesa molto bassa per il RMG, risorse più sostanziose venivano destinate al sistema di assistenza sociale, estremamente frammentato e composto da diverse prestazioni categoriali non contributive. Nel 2010, la spesa per questo settore corrispondeva al 2,9% del PIL (Banca Mondiale, 2011)<sup>2</sup>.

Il *Portogallo* è stato tradizionalmente caratterizzato dall'assenza di uno schema di reddito minimo, in linea con le caratteristiche del modello di welfare Sud europeo (Ferrera, 1996). Solo nel 1986, con l'ingresso del Portogallo nella Comunità Europea, la lotta alla povertà è entrata a far parte dell'agenda politica, in particolare grazie ai programmi comunitari *Poverty I* e *Poverty II*, che hanno aiutato a diffondere una maggiore consapevolezza riguardo al problema della povertà (Capucha et al., 2005; Bahle et al., 2011). In questo contesto, nel 1996 il governo del Partito Socialista ha introdotto, uno schema di assistenza sociale sperimentale, il *Rendimento minima garantida (rmg)*. Istituzionalizzato l'anno successivo, il *rmg* garantiva alla popolazione in età lavorativa un sussidio, a fronte di una prova dei mezzi di importo pari alla pensione sociale.

I successivi governi di centro-destra e destra hanno apportato diversi cambiamenti alla filosofia originale dello strumento, avendone come risultato una riduzione della spesa e il cambiamento del nome in *Rendimento social de insersao (RSI)* (cfr. Baptista e Cabrita, 2009, Moreira, et al., 2014) L'aspra opposizione della sinistra in par-

<sup>2</sup> Secondo la Banca Mondiale (2011), nel periodo pre-crisi i benefit categoriali (Assegno Familiare, l'Assegno Familiare per i Genitori Single, i Sussidi per il Riscaldamento, e quattro diversi benefit rivolti ai disabili e agli anziani in condizioni di povertà) erano cresciuti sensibilmente e più dell'80% della spesa era devoluta ai benefit per le famiglie e i figli a carico, caratterizzati da un'accuratezza del *targeting* molto bassa, a discapito dei programmi *means-tested* di cui avrebbero potuto beneficiare i più poveri. Al contrario, il programma RMG rimane molto accurato nell'individuare i possibili beneficiari tra le fasce più povere della popolazione, nonostante il basso livello di copertura, che raggiunge solo una parte del 10% della popolazione più povera.

lamento ha fatto sì che la proposta di rendere il nuovo RSI fruibile solo per coloro che avessero compiuto i 25 anni venisse respinta dal Presidente della Repubblica (Moreira, et al. 2014). Tuttavia, le condizioni di accesso per gli individui di età compresa tra i 18 e i 30 anni furono inasprite<sup>3</sup> e la durata del benefit ridotta a 12 mesi – al termine dei quali i beneficiari devono dimostrare di possedere ancora i requisiti necessari per essere considerati eleggibili per il sussidio (Pereirinha, 2006). In aggiunta, sono stati introdotti controlli casuali, con l'obiettivo di ridurre le richieste e i potenziali abusi, e il regime di sanzioni è stato rafforzato. A dimostrazione della rilevanza dell'alternanza politica nel caso portoghese, nel 2005 il nuovo governo socialista ha emanato una legge revocante molti degli articoli della precedente riforma del 2003 – in particolare le norme sull'eleggibilità per gli individui di età 18-30 anni – sebbene abbia anche introdotto regole più stringenti per gli immigrati e abbia imposto ai beneficiari obblighi di attivazione. A seguito di queste riforme, prima della crisi per accedere al RSI bisogna avere tra i 18 e i 64 anni, risiedere in Portogallo, essere iscritti al centro di impiego locale e frequentare un programma di (re)inserimento.

Nonostante questi tagli, all'inizio della crisi economico-finanziaria, il Portogallo presentava la più robusta rete di sicurezza sociale di ultima istanza contro la povertà tra i Paesi selezionati. La spesa era leggermente sotto lo 0.3% del PIL, la copertura era significativa – circa il 3% della popolazione portoghese (circa 300000 beneficiari) – e l'importo medio – definito come la differenza tra il reddito del richiedente e la pensione sociale non contributiva, nel 2009 pari a circa 190€ - ammontava al 35% del salario minimo lordo (Baptista e Cabrita, 2009)<sup>4</sup>. Secondo le simulazioni effettuate da Rodriguez (2009), il tasso di *take-up* dello schema di RSI – cioè il rapporto tra i beneficiari del RSI formalmente registrati e il numero di beneficiari potenziali – varia dal 70% al 75%. Oltre al supporto economico, il *Rendimento social de insersao* prevede anche un “diritto all'inclusione” – da intendersi anche come un dovere – che sia la pubblica amministrazione che i beneficiari. In particolare, ai destinatari del RSI sono offerti una varietà di servizi, dai corsi di formazione all'assistenza sanitaria, dall'accesso privilegiato all'edilizia pubblica al supporto nella ricerca di un impiego.

<sup>3</sup>Le nuove condizioni di accesso includevano la richiesta a di essere registrato come disoccupato da almeno 6 mesi, di attivarsi nella ricerca di un lavoro, accettare qualsiasi offerta di percorso formativo/apprendistato/tirocinio.

<sup>4</sup>Per le donne incinte l'importo era più alto del 30% durante la gravidanza e del 50% durante il primo anno di vita del bambino. Tutte le risorse del nucleo familiare vengono considerate nella prova dei mezzi, ma ci sono alcune esenzioni – per esempio per quanto riguarda il sussidio per la casa, borse di studio e assegni familiari. Per evitare il rischio della trappola della povertà, i beneficiari venivano invitati a cercare, e accettare, offerte di lavoro, grazie ad alcuni incentivi fiscali associati al RSI. In particolare, il 20% del reddito da lavoro veniva trascurato nella prova dei mezzi, e se i richiedenti iniziavano a lavorare durante il periodo in cui ricevevano il benefit, per il primo anno di lavoro il reddito da lavoro veniva trascurato per il 50%. All'interno del nucleo familiare il primo e il secondo adulto ricevono il 100% del benefit, il terzo adulto il 70%. Sia il primo che il secondo figlio ricevono il 50% dell'importo dell'adulto, mentre il terzo figlio riceve il 60%.

In *Lituania* alcuni elementi tipici delle reti di sicurezza di ultima istanza furono introdotti subito dopo l'indipendenza del 1990: la Legge sulla "Sicurezza Reddittuale Individuale" introdusse un indicatore dello "standard minimo del tenore di vita", e sancì il diritto di accesso alla Prestazione di Assistenza Sociale (PAS) per tutti gli individui e le famiglie con un reddito inferiore alla soglia stabilita. La protezione del reddito è stata successivamente interessata da numerose riforme e l'attuale schema, basato sulla prova dei mezzi, trova la sua base legale nella Legge sull'Assistenza Sociale e Finanziaria per le Famiglie e le Persone Sole a Basso Reddito, emanata nel 2003 (LRS, 2003), poi modificata nel 2006 (LRS, 2006). In questo periodo (2003-2006), sia i beneficiari che la spesa per il reddito minimo sono diminuiti drasticamente – passando rispettivamente dal 94.3 mila a 37.8 mila e da 119.4 milioni di LTL a 43.8 milioni di LTL (Lazutka e Poviliunas, 2009). Questa drastica diminuzione può essere in parte compresa alla luce di una crescita economica sostenuta, una diminuzione della disoccupazione e della contemporanea espansione dell'assegno per i figli a carico e delle pensioni. E tuttavia alcune ricerche hanno messo in luce come l'inasprimento dei criteri d'accesso sia responsabile di almeno metà della riduzione dei beneficiari (Lazutka e Poviliunas, 2009). In effetti, secondo stime basate su un'indagine del budget dei nuclei familiari, nel 2007 79.3 mila persone avevano a disposizione un reddito inferiore alla soglia di povertà. Allo stesso tempo, solo 36.6 mila persone erano eleggibili per il PAS. Di conseguenza, il 53% della popolazione a basso reddito rimaneva scoperta – a causa di condizioni di eleggibilità troppo stringenti oppure di un livello particolarmente elevato di *non-take-up*.

Nonostante questi limiti, quando si guarda alla misura in chiave comparata, il caso della Lituania appare tra i più generosi qui analizzati. Per quanto riguarda l'eleggibilità, nonostante alcuni gruppi siano esclusi - come, per esempio, gli studenti a tempo pieno sopra i 24 anni e i disoccupati da meno di 6 mesi – di norma tutti i residenti con un reddito inferiore all'importo del benefit potevano accedere allo schema di RM<sup>5</sup>. L'ammontare del sussidio era relativamente alto, se confrontato con gli altri paesi analizzati, e corrispondeva a 350 LTL a persona (più o meno 100€), circa il 32.7% del salario minimo lordo – e il 37.4% della soglia di povertà. Anche il numero di beneficiari in percentuale sulla popolazione totale (circa l'1.16%) era alto, e il livello di spesa sul PIL era simile a quello del Portogallo (0.26%). Formalmente, il sussidio veniva erogato per tre mesi, dopo di che il ricevente può fare nuovamente richiesta per i successivi tre mesi e via di seguito. Se le condizioni del richiedente non cambiavano, il SAB poteva essere erogato all'infinito. Venivano comunque applicate delle condizionalità: i disoccupati, infatti, potevano perdere il diritto di accedere al SAB qualora non si adeguassero alle richieste delle Agenzie per l'Impiego, ovvero se non si impegnavano nella ricerca di un lavoro, se non frequentavano i corsi di formazione, non partecipavano ai lavori socialmente utili, etc.

<sup>5</sup> Il patrimonio viene tuttavia preso in considerazione nella prova dei mezzi.

In *Spagna*, a livello nazionale, a partire dagli anni Novanta la lotta alla povertà poggia su due schemi di natura categoriale: la pensione sociale per gli anziani a basso reddito, ed un'indennità, *means-tested*, per le persone portatrici di disabilità non coperte da nessun programma di previdenza sociale. Nel 2000 fu introdotto un nuovo schema – il cd. Reddito Attivo di Inserimento (RAI) – finalizzato al reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo termine, con un'età superiore ai 45 anni, che avessero esaurito il diritto ad accedere al sussidio di disoccupazione e avessero familiari a carico. Questa misura, pur scarsamente finanziata<sup>6</sup>, ha rafforzato la protezione minima in Spagna, allo stesso tempo contribuendo ad aumentare la frammentazione del sistema. In definitiva, a differenza degli altri casi analizzati, la Spagna non possiede uno schema nazionale di reddito minimo per la popolazione in età lavorativa.

Nonostante l'inerzia che caratterizza il livello nazionale, tra il 1989 e il 1995, tutte le regioni spagnole hanno introdotto una serie di programmi che – sebbene con differenze notevoli – hanno tutti come scopo quello di contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso un supporto economico rivolto a tutti gli individui che presentino un reddito inferiore ad una soglia stabilita, associati a misure di promozione sociale e di inserimento lavorativo (Arriba e Moreno, 2005). Nel corso del tempo queste misure sono andate consolidandosi (Natili, 2016a, Natili 2016b). Se, da un lato, tali schemi sono divenuti la rete di sicurezza di ultima istanza spagnola, dall'altro non costituiscono un sistema integrato, rimanendo caratterizzati da un'intensità di protezione irregolare, una marcata differenziazione istituzionale e una crescente tendenza a richiedere un'attivazione nel mercato del lavoro anche ai gruppi più vulnerabili.

Prima che la Grande Recessione colpisse duramente la Spagna, gli schemi di reddito minimo regionale differivano considerevolmente sotto vari aspetti, ma era possibile identificare delle caratteristiche comuni (Natili, 2016a). In primo luogo, solamente in casi molto limitati<sup>7</sup> il diritto al RM si basava su diritti soggettivi esigibili automaticamente e su procedure amministrative codificate, mentre nella maggior parte delle regioni l'accesso a tali schemi dipendeva dalla volontà politica delle amministrazioni regionali. Secondo, le risorse destinate a questi interventi erano limitate, e corrispondevano, nella maggior parte dei casi, a meno dello 0.3% del budget regionale totale<sup>8</sup>. Terzo, la diversità delle esperienze regionali era evidente e riguardava non solo le risorse disponibili, ma anche l'importo del trasferimento monetario, il livello di copertura, la struttura di governance e le misure di inclusione sociale. La capacità protettiva di tali strumenti non solo variava significativamente da una regione all'altra, ma soprattutto era affatto maggiore nelle regioni dove la povertà era più diffusa. In aggiunta, il sistema era malamente coordinato

<sup>6</sup> Nel 2009 i beneficiari erano 95,543 in media al mese.

<sup>7</sup> Nel 2008 i Paesi Baschi, la Catalogna, la Comunità di Madrid, la Galizia e la Navarra.

<sup>8</sup> In Spagna nel 2006 in media la spesa regionale per il RM corrispondeva allo 0.24% della spesa regionale totale. Solo i Paesi Baschi facevano eccezione con una spesa del 2%.

con le misure nazionali in essere (Ayala, 2012). Quarto, il sistema di RM regionale spagnolo era caratterizzato da un livello di generosità medio-basso e da una copertura limitata. A metà degli anni 2000, l'importo medio era di 353€, con sostanziali variazioni tra regioni<sup>9</sup>. Poiché l'ammontare del benefit corrispondeva alla soglia di accesso, solo le famiglie che vertevano in condizioni di povertà estrema potevano beneficiare di queste reti di sicurezza di ultima istanza. La presenza di requisiti patrimoniali e comportamentali, oltre alla presenza di un budget molto limitato, restringevano ancor di più la possibilità di accesso: nel 2006 in Spagna solo circa lo 0.6% del totale dei nuclei familiari poteva accedere a questa prestazione. Tutti gli schemi regionali spagnoli prevedevano la stipula di un contratto tra le istituzioni e i beneficiari, con l'obbligo, da parte di questi ultimi, di firmare un piano di (re)inclusione sociale e lavorativa finalizzata all'attivazione dell'individuo. La componente di "attivazione", tuttavia, era in molti casi regionali scarsamente presidiata, e i servizi complementari al trasferimento monetario spesso carenti (Rodríguez Cabrero, 2009).

In *Lettonia*, la spesa sociale è cresciuta notevolmente durante gli anni del boom economico. Tuttavia, secondo le stime della Banca Mondiale, le varie voci della spesa sociale lettone sono cresciute a velocità diverse: la spesa per la sanità è cresciuta del 71% in termini reali tra il 2004 e il 2008, mentre la spesa per i trasferimenti monetari è cresciuta solo del +18.9%. Oltretutto, i dati Eurostat rivelano che nel 2008 la Lettonia aveva ancora di gran lunga la spesa sociale come percentuale del PIL più bassa di tutti gli stati qui considerati (12.7% contro 26.7% nell'UE28). Come spesso avviene, gran parte della spesa sociale era assorbita dalle funzioni sanità e pensioni. Al contrario, nel 2007, l'assistenza sociale, le politiche per la casa e le indennità di disoccupazione rappresentavano solo l'8% di tutta la spesa per i trasferimenti monetari (cioè circa lo 0.7% del PIL). Un ulteriore 1% del PIL era destinato a assegni famigliari e sussidi per i figli a carico.

Dal 2003, uno schema nazionale di reddito minimo garantito ha sostituito la pletera di misure a favore delle fasce più povere della popolazione fornite in precedenza dai governi locali. L'importo della misura veniva stabilito dal governo centrale; le municipalità avevano il diritto di aumentarne la generosità, sebbene questo avvenisse raramente. Non erano previste scale di equivalenza, e l'importo veniva semplicemente moltiplicato per il numero dei componenti del nucleo familiare – sebbene le municipalità potessero introdurre aumenti specifici per alcune categorie, come ad esempio nel caso di Riga per i più anziani, i disabili e i bambini (Lace, 2009). Nel 2008, l'importo era di 27 LVL (circa 38.40€) per persona al mese<sup>10</sup>. Esi-

<sup>9</sup> Un chiaro esempio ne è la Murcia, che nel 2006 erogava la somma base di 300€, mentre i Paesi Baschi la somma base di 549€.

<sup>10</sup> Nel periodo qui preso in esame, il tasso di cambio era fissato approssimativamente a 1LVL=1.42€. Durante la crisi, la Lettonia ha messo in atto il cosiddetto 'currency peg' nei confronti dell'euro, per poi entrare a far parte dell'unione monetaria nel 2014.

stevano deduzioni specifiche solo per alcune prestazioni sociali<sup>11</sup>, mentre non esistevano particolari deduzioni reddituali e veniva applicata un'aliquota fiscale marginale effettiva del 100%<sup>12</sup>.

Prima della crisi, dal 2004 al 2008 il numero di beneficiari del RMG era sceso da 74.7 mila persone a 26.8 mila (circa l'1.2% della popolazione). Durante un periodo di rapida crescita economica, una diminuzione dei beneficiari delle misure di assistenza sociale potrebbe, forse, non provocare alcuna sorpresa. Tuttavia, dietro la riduzione dei beneficiari non vi è solo il boom economico, ma anche il fatto che il reddito minimo e i sussidi per l'abitazione (quest'ultimo dal 2008) fossero non solo amministrati, ma anche finanziati dalle municipalità, sebbene su mandato del governo nazionale. Questo ha avuto spesso conseguenze negative: come nel caso spagnolo, l'incidenza del reddito minimo garantito e dei sussidi per l'abitazione risultava più bassa nelle municipalità più povere, dove una carenza di risorse rendeva più difficile assicurare tali prestazioni. In generale, in Lituania il reddito minimo forniva un supporto economico esiguo e copriva solo una piccola parte della popolazione più povera<sup>13</sup> - anche utilizzando come indicatore la soglia di povertà stabilita dal governo secondo cui nel 2008, il 5.3% della popolazione viveva in famiglie il cui reddito era al di sotto del 50% del salario minimo.

In *Grecia*, nei dieci anni che hanno preceduto la crisi, la spesa per la protezione sociale è cresciuta notevolmente - dal 23.5% del PIL nel 2000 al 26.2% nel 2008, secondo i dati Eurostat. Ciò nonostante, la rete di sicurezza sociale è rimasta caratterizzata da notevoli lacune. L'indennità di disoccupazione contributiva, da una prospettiva comparata ragionevole in termini di generosità della prestazione (circa il 60% del salario minimo), aveva breve durata (massimo 12 mesi) e livelli di copertura piuttosto ridotti. Inoltre, era estremamente basso il numero di beneficiari del sussidio di disoccupazione non contributivo, a causa delle stringenti condizioni di accesso e del basso tasso di *take-up*. I sussidi per i figli a carico erano adeguati per le famiglie numerose, come anche gli assegni familiari per gli impiegati del settore pubblico, delle banche e delle aziende pubbliche; al contrario, la maggior parte delle famiglie con uno o due figli riceveva poco o nessun supporto, anche nel caso in

<sup>11</sup> Più specificamente, fino al 2009 la prova dei mezzi escludeva il reddito proveniente da: prestazioni sociali municipali, l'assegno familiare statale, la prestazione per la nascita dei figli, sussidi assistenziali per i figli, il sussidio per le spese funerarie, nonché fino a 100 LVL del sussidio parentale. Nel 2010, l'assegno familiare statale è stato incluso nella prova dei mezzi, e il sussidio parentale trascurato fino alla somma di 50 LVL. Dal 2012 in poi, l'intera somma del sussidio parentale viene considerata nella prova dei mezzi (Zasova et al. 2013 p. 28.)

<sup>12</sup> L'importo base è infatti pari a 80 euro, moltiplicabile a seconda del numero degli individui fino a un massimo di 400 euro, per i nuclei di cinque o più individui. Questo presuppone che in caso il beneficiario lavori, per ogni LVL in più che viene guadagnato l'ammontare del benefit si riduce di un LVL (Zasova e Zdanovica 2014, p.3).

<sup>13</sup> 'La copertura era bassa e raggiungeva solo il 5% del quantile più povero: anche la generosità [dei trasferimenti] era molto bassa e solo il 7% della spesa media per consumi medi successivi ai trasferimenti sociali che raggiungeva il quantile più povero della popolazione' (Harrold et al. 2012, p.113).

cui vertessero in condizioni di povertà. L'assistenza pubblica a supporto dei costi delle abitazioni era limitata. Il sistema di affitto a canone agevolato era sottosviluppato, mentre un sussidio per l'affitto, basato su prova dei mezzi, era disponibile solo su base contributiva, per cui non vi poteva accedere la maggior parte delle famiglie povere. Le indennità per i disabili erano estremamente frammentate anche per gli standard greci, con non meno di 10 diverse categorie e 22 sottocategorie, che spesso nascondevano casi assurdi di trattamento differenziato. L'indennità di malattia e maternità variava da molto generosa (per i cosiddetti *insiders*) a inesistente (per i lavoratori atipici). Infine in Grecia, come in Italia, non era presente alcuna rete di sicurezza sociale di ultima istanza, nemmeno a livello locale o regionale, come in Spagna e in Ungheria (Matsaganis, 2011).

Tabella 1. Spesa, copertura e generosità del RM, paesi selezionati, 2008

	<b>Spesa</b> % PIL	<b>Copertura</b> % della popolazione totale	<b>Livello prestazione</b> % del salario minimo
Portogallo	0,28%	3,2%	35,6%
Lituania	0,26%	1,16%	39,0%
Romania	0,10% $\alpha$	3%	19,5%
Spagna	0,04%	0,66%	58,9%
Lettonia	0,05% $\gamma$	1,2%	27,7%
Italia	-	-	-
Grecia	-	-	-

Note:  $\alpha$  Anno 2007;  $\beta$  Anno 2009;  $\gamma$  Anno 2007

Fonte: Calcoli degli autori sulla base di dati provenienti dagli Uffici Statistici Nazionali

La tabella 1 sintetizza le informazioni sopra esposte, riportando i dati fondamentali per poter catturare la robustezza relativa dei RM in chiave comparata. Tre sono le dimensioni analitiche da tenere in considerazione: i) la spesa totale; ii) la copertura, come percentuale della popolazione totale; iii) il livello di reddito minimo erogato, come percentuale del salario minimo nazionale. Prima della Grande Recessione, i RM più generosi risultavano essere quelli portoghese e lituano. In Romania invece la copertura era molto alta ma associata a importi molto bassi, mentre l'opposto si verificava sia in Spagna che, in misura più contenuta, in Lettonia. Negli ultimi tre casi elencati la spesa per il RM variava tra lo 0.04% e lo 0.1% del PIL, mentre si attestava allo 0.26% e 0.28% rispettivamente in Lituania e Portogallo. Italia e Grecia erano invece caratterizzate dall'assenza di una rete di sicurezza nazionale contro la povertà per la popolazione in età lavorativa.

### 3. LA GRANDE RECESSIONE E IL SUO IMPATTO SOCIALE

Alla fine del 2014, le economie europee non erano ancora riuscite a recuperare le perdite, in termini di produzione, verificatesi sin dagli inizi della crisi finanziaria nel 2008. Come mostrato dalla tabella 2 (e dalla Figura 1), la caduta più elevata in termini di capacità produttiva, e di conseguenza in termini di standard di vita, si è verificata in Grecia. Il paese ha sofferto di una recessione molto acuta e prolungata, non ancora esauritasi al tempo della stesura di questo articolo<sup>14</sup> (novembre 2016). In generale, gli ultimi dati ufficiali rivelano che in Grecia, nel 2014, il PIL si attestava ancora al di sotto del livello registrato nel 2008 di più del 25% in termini reali.

Tabella 2. Crescita del PIL (2008-2014)

	<b>2014/2008</b>	<b>Var. max.</b>	<b>Nel</b>
EU28	0.2%	-4.4%	2009/2008
Grecia	-25.5%	-26.4%	2013/2007
Spagna	-6.0%	-7.3%	2013/2008
Italia	-7.9%	-8.9%	2014/2007
Portogallo	-7.6%	-8.3%	2013/2008
Lettonia	-2.2%	-19.3%	2010/2007
Lituania	1.4%	-14.8%	2009/2008
Romania	-0.3%	-7.7%	2010/2008

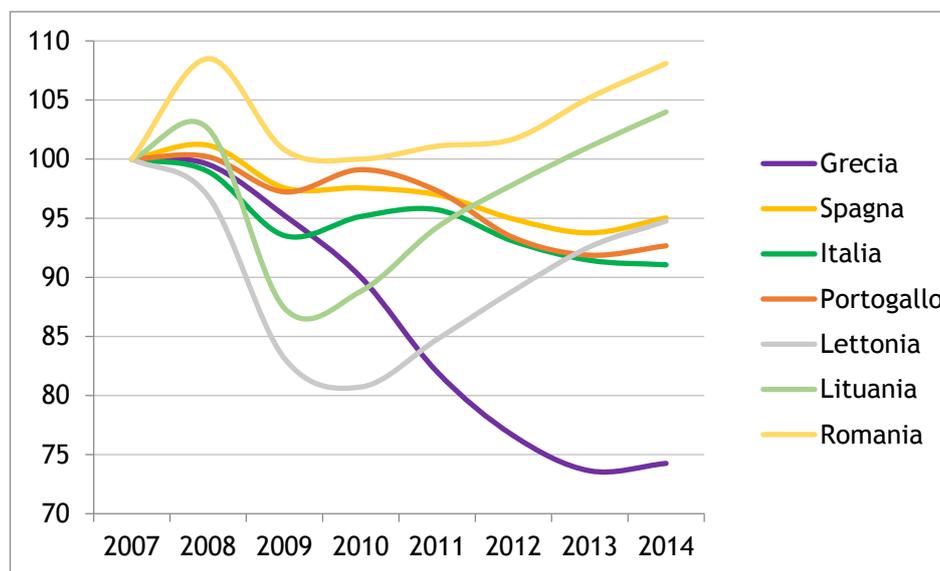
Note: Prodotto interno lordo a prezzi di mercato (volumi concatenati).

Fonte: Calcoli degli autori sulla base di database Eurostat; PIL e componenti principali (produzione, spesa e reddito); ultimo aggiornamento il 25 giugno 2015, estratto il 26 giugno 2015.

Gli altri tre paesi Sud europei hanno perso tra il 7% e il 9% circa del PIL dai picchi registrati prima della crisi (cioè 2007 or 2008) in poi (cioè 2013 or 2014). Complessivamente, la crisi è stata leggermente più profonda e più duratura in Italia e in Portogallo che in Spagna – almeno in termini di calo della produzione. I paesi Baltici (specialmente Lettonia e Lituania, qui presi in considerazione) hanno subito una crisi dura ma di durata più breve. Nel caso della Lettonia, la perdita in termini di calo della produzione era maggiore del 19% nel periodo 2007-2010. L'economia Lituana ha subito un declino superiore al 15% nel biennio 2008-2009. Ciò nonostante, dal 2010 entrambi i paesi sono tornati a tassi di crescita positivi, e, dal 2014, hanno recuperato la maggior parte o addirittura la totalità delle perdite avute. Infine, anche la Romania ha subito una simile contrazione del PIL (circa -8% tra il 2008 e il 2010), ma entro la fine del 2014 era di fatto tornato ai livelli del 2008.

<sup>14</sup> La Commissione europea, nelle sue previsioni economiche di primavera 2016, prevedeva che l'economia greca tornasse a crescere a partire della seconda metà del 2016.

Figura 1: Andamento del Prodotto Interno Lordo (2007-2014)



Note: Prodotto interno lordo a prezzi di mercato (volumi concatenati). Base 2007=100.

Fonte: Calcoli degli autori sulla base di database Eurostat; PIL e componenti principali (produzione, spesa e reddito); ultimo aggiornamento il 25 giugno 2015, estratto il 26 giugno 2015.

### Disoccupazione

A partire dal 2008 fino al picco del 2013, il mercato del lavoro europeo ha subito una sconcertante perdita netta di posti di lavoro (cioè tenendo anche in considerazione la creazione dei nuovi posti di lavoro) pari a 7.2 milioni, parzialmente compensata da una crescita netta di posti di lavoro di 2.3 milioni nel 2014. Ne risulta un tasso di disoccupazione europeo, nel 2014, ancora significativamente al di sopra delle cifre del 2008 (10.2% contro 7%), nonostante l'economia europea sia riuscita a recuperare le perdite, in termini di PIL, avvenute durante la Grande Recessione.

Come si può vedere dalla tabella 3 (e dalla figura 2), la crescita della disoccupazione è stata maggiore in Grecia e Spagna, rispettivamente del 19% e del 13%. Nel 2014, in entrambi i paesi, circa un quarto o più della forza lavoro si è trovata senza un'occupazione. In Italia e Portogallo la crisi in termini di disoccupazione è stata in qualche modo meno drammatica, sebbene il tasso di disoccupazione sia cresciuto tra il 5% e il 6% nel periodo 2008-2014. Nei Paesi Baltici, la disoccupazione inizialmente è aumentata in maniera acuta, raggiungendo picchi record nel 2010 (19.5% in Lettonia e 17.8% in Lituania). In seguito, a mano a mano che l'economia si è ripresa, anche il mercato del lavoro si è riassetato: la disoccupazione è rimasta particolarmente alta rispetto ai livelli del 2007, anno in cui si sono registrati i livelli più bassi (rispettivamente il 6.1% e il 4.3% in Lettonia e Lituania). La Romania, in prospettiva comparata, ha subito una crescita della disoccupazione

più contenuta, e nel 2014 il tasso di disoccupazione era ben al di sotto della media europea (6.8% contro 10.2%).

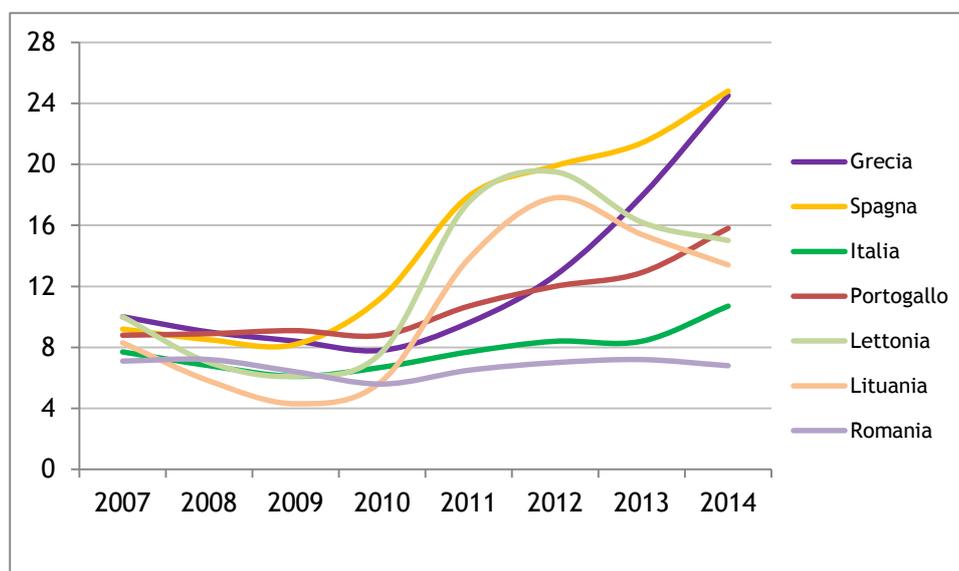
Tabella 3: Tasso di disoccupazione (2008-2014)

	2008	2014	<i>differenza in punti percentuali</i>
EU28	7.0	10.2	+3.2
Grecia	7.8	26.5	+18.7
Spagna	11.3	24.5	+13.2
Italia	6.7	12.7	+6.0
Portogallo	8.8	14.1	+5.3
Lettonia	7.7	10.8	+3.1
Lituania	5.8	10.7	+4.9
Romania	5.6	6.8	+1.2

Note: Numero di lavoratori disoccupati come percentuale della forza lavoro (cioè la somma dei lavoratori impiegati e disoccupati); nessun aggiustamento stagionale.

Fonte: Database Eurostat; tasso di disoccupazione per sesso e gruppi d'età, media annuale (%); ultimo aggiornamento il 30 Aprile 2015, estratto il 9 Maggio 2015.

Figura 2: Evoluzione del tasso di disoccupazione (2007-2014)



Note: Numero di lavoratori disoccupati come percentuale della forza lavoro (cioè la somma dei lavoratori impiegati e disoccupati); nessun aggiustamento stagionale.

Fonte: Database Eurostat; tasso di disoccupazione per sesso e gruppi d'età, media annuale (%); ultimo aggiornamento il 30 Aprile 2015, estratto il 9 Maggio 2015.

### Povert 

Come   noto, l'impatto distributivo di una crisi economica pu  variare notevolmente sulla base dell'interazione tra i (ridotti) guadagni delle persone affette, il reddito e lo status occupazionale delle altre persone presenti nel nucleo familiare, e la capacit  del sistema fiscale e dei trasferimenti pubblici di assorbire gli shock macroeconomici (Atkinson, 2009). Inoltre, gli effetti distributivi possono apparire diversi sulla base degli indicatori presi in considerazione. Per esempio, poich  gli standard medi di vita tipicamente diminuiscono durante una crisi, l'effetto stimato sulla povert  sar  meno pronunciato se la soglia di riferimento   calcolata come percentuale del reddito medio (o mediano), che nel caso in cui essa venga tenuta costante in termini di potere d'acquisto (Jenkins *et al.* 2013). Il motivo per cui si dovrebbe 'ancorare' la soglia di povert  si basa sul fatto che, in tempi in cui gli standard di vita cambiano rapidamente, gli individui tendono a comparare le proprie condizione economica non solo allo 'standard di vita medio' nella societ  in cui vivono (l'indicatore standard di povert ), ma anche alle proprie condizioni economiche precedenti (in questo caso prima della crisi). In effetti, 'ancorare' la soglia di povert  a quella dell'anno precedente (in questo caso il 2008),   esattamente ci  che fa abitualmente Eurostat. I risultati di questo 'ancoraggio', per i paesi considerati, sono mostrati nella tabella 4 (e Figura 3).

Tabella 4. Tasso di povert  'ancorata' (2008-2013)

	2008	2013	<i>differenza in punti percentuali</i>
EU28	16.6	18.4	+1.8
Grecia	20.1	44.3	+24.2
Spagna	20.8	22.2	+1.4
Italia	18.7	25.0	+6.3
Portogallo	18.5	22.3	+3.8
Lettonia	25.9	33.0	+7.1
Lituania	20.9	25.7	+4.8
Romania	23.4	20.4	-3.0

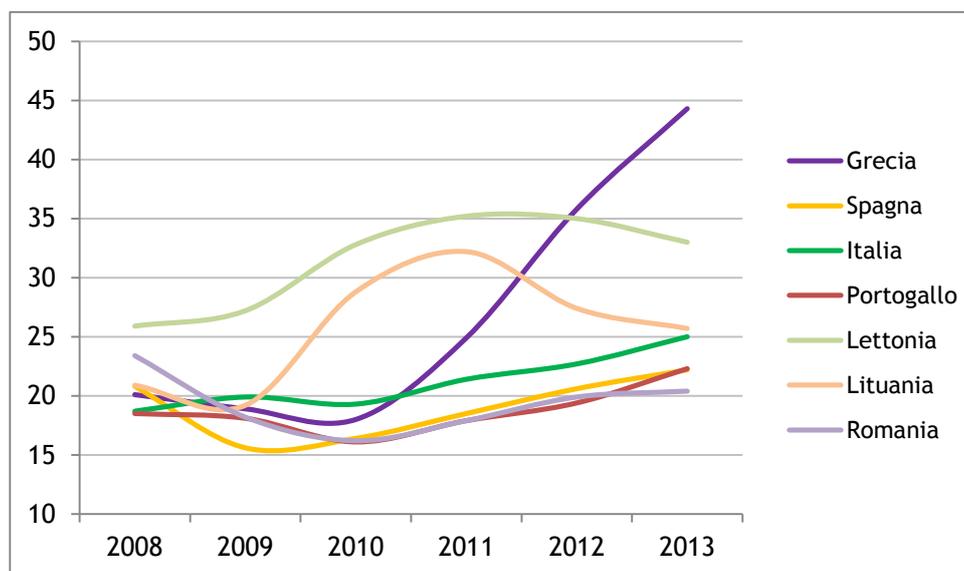
Note: Percentuale della popolazione con reddito inferiore alla soglia di povert  'ancorata' (60% del reddito mediano equiparato del 2008). I dati per EU28 del 2008 si riferiscono in realt  all'EU27 (cio  Croazia esclusa).

Fonte: Database Eurostat; tasso del rischio di povert  ancorato ad un momento stabilito (2008) per et  e sesso (fonte: SILC); ultimo aggiornamento il 18 Maggio 2015, estratto il 24 Maggio 2015.

Nel 2013, osservare la percentuale di popolazione il cui reddito si trovava al di sotto della soglia di povert  standard (60% della mediana) del 2008, aggiustata per l'inflazione, rivela un *pattern* variegato. In Grecia tale percentuale   pi  che raddoppiata (salita dal 20% al 44%). Nei rimanenti paesi Sud europei   aumentata fino al 25% (Italia), e a poco pi  del 22% (Spagna e Portogallo). Nei Paesi Baltici, la povert  'ancorata' ha raggiunto il picco nel 2011 (approssimativamente 35% in

Lettonia e 32% in Lituania), ma, nel 2013, essa si trovava ancora significativamente al di sopra dei livelli del 2008 (sebbene dati più recenti mostrino come in Lettonia, nel 2014, questa sia significativamente scesa al 28,0%). In Romania nel 2010 l'indicatore è sceso piuttosto bruscamente al 16%, per poi risalire più gradualmente.

Figura 3: Tasso di povertà 'ancorata' (2008-2013)



Note: Percentuale della popolazione con reddito inferiore alla soglia di povertà 'ancorata' (60% del reddito mediano equiparato del 2008).

Fonte: Database Eurostat; tasso del rischio di povertà ancorato ad un momento stabilito (2008) per età e sesso (fonte: SILC); ultimo aggiornamento il 18 Maggio 2015, estratto il 24 Maggio 2015.

La 'povertà ancorata' risulta interessante perché rivela gli effetti della contrazione dei redditi al netto degli effetti determinati dello spostamento della soglia di povertà (come avviene nel caso del tasso di povertà standard). Ciò nonostante, le politiche di reddito minimo, focus di questo articolo, sono indirizzate, legittimamente, alle famiglie più povere. È dunque importante esaminare i cambiamenti avvenuti in termini di povertà estrema, ovvero i cambiamenti che hanno interessato quella porzione di popolazione che si trova al di sotto di una soglia di povertà ancora più bassa – in questo caso, il 40% del reddito mediano. I risultati sono mostrati nella tabella 5 (e figura 4) qui sotto. Ancora una volta, il tasso di povertà estrema è cresciuto più velocemente in Grecia: ha raggiunto l'11% nel 2013, partendo dal 7% nel 2008, oltre il doppio al valore europeo. Anche negli altri paesi Sud europei la povertà estrema è aumentata, sebbene meno bruscamente: si colloca al di sopra del 9% in Spagna, all'8% in Italia e Portogallo. Al contrario, dopo un aumento sostanziale iniziale, in Lettonia (dal 2009) e Lituania (dal 2010) la povertà estrema è dimi-

nuita regolarmente avvicinandosi alla media europea, mentre in Romania è fluttuata tra il 10% e l'11%.

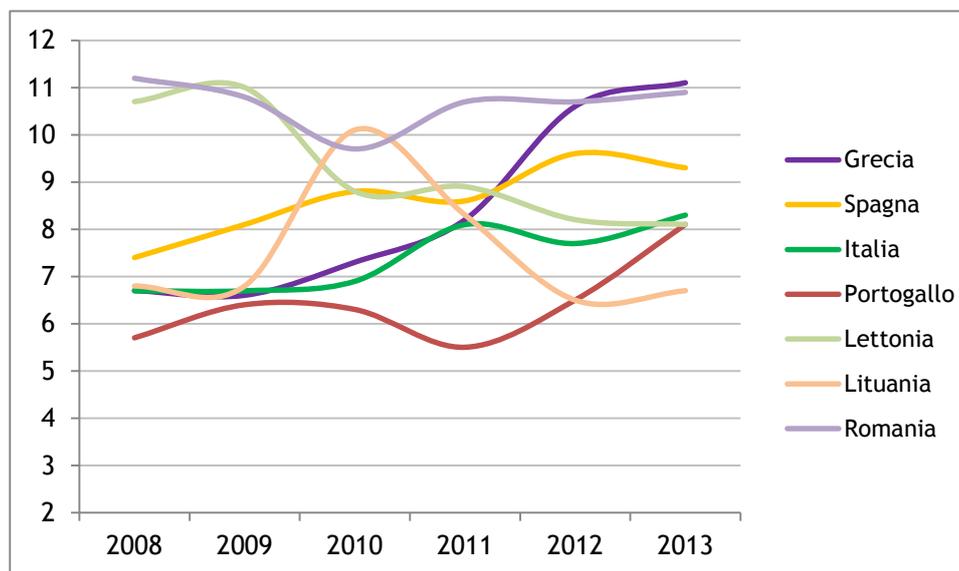
Tabella 5. Tasso di povertà estrema (2008-2013)

	2008	2013	<i>differenza in punti percentuali</i>
EU28	5.3	5.7	+0.4
Grecia	6.7	11.1	+4.4
Spagna	7.4	9.3	+1.9
Italia	6.7	8.3	+1.6
Portogallo	5.7	8.1	+2.4
Lettonia	10.7	8.1	-2.6
Lituania	6.8	6.7	-0.1
Romania	11.2	10.9	-0.3

Note: Percentuale della popolazione con reddito inferiore alla soglia di povertà estrema (40% del reddito mediano equiparato). I dati per EU28 del 2008 si riferiscono in realtà all'EU27 (cioè esclusa la Croazia).

Fonte: Database Eurostat; tasso del rischio di povertà per soglia di povertà, età e sesso (fonte: SILC); ultimo aggiornamento il 18 Maggio 2015, estratto il 24 Maggio 2015.

Figura 4: Tasso di povertà estrema (2008-2013)



Note: Percentuale della popolazione con reddito inferiore alla soglia di povertà estrema (40% del reddito mediano equiparato).

Fonte: Database Eurostat; tasso del rischio di povertà per soglia di povertà, età e sesso (fonte: SILC); ultimo aggiornamento il 18 Maggio 2015, estratto il 24 Maggio 2015.

*Deprivazione materiale*

Infine, la Grande Recessione ha avuto effetti anche sulla grave deprivazione materiale – almeno nella maggioranza dei paesi e per la maggior parte del periodo qui considerato. Complessivamente in Europa, la deprivazione materiale<sup>15</sup> è, infatti, aumentata dal 8.2% del 2009 al 9.9% del 2012, e, nel 2014, si è assestata ad un livello di un punto percentuale più alto rispetto a quello del 2008.

Tabella 6. Tasso di grave deprivazione materiale (2008-2014)

	2008	2014	<i>differenza in punti percentuali</i>
EU28	8.5	9.6	+1.1
Grecia	11.2	21.5	+10.3
Spagna	3.6	7.1	+3.5
Italia	7.5	11.4	+3.9
Portogallo	9.7	10.6	+0.9
Lettonia	19.3	19.2	-0.1
Lituania	12.5	14.4	+1.9
Romania	32.9	28.5	-4.4

Note: Percentuale della popolazione che non può permettersi 4 delle 9 voci elencate nel questionario. I dati per EU28 del 2008 si riferiscono in realtà all'EU27 (cioè Croazia esclusa). I dati di EU28 e Romania del 2014 riferiscono al 2013.

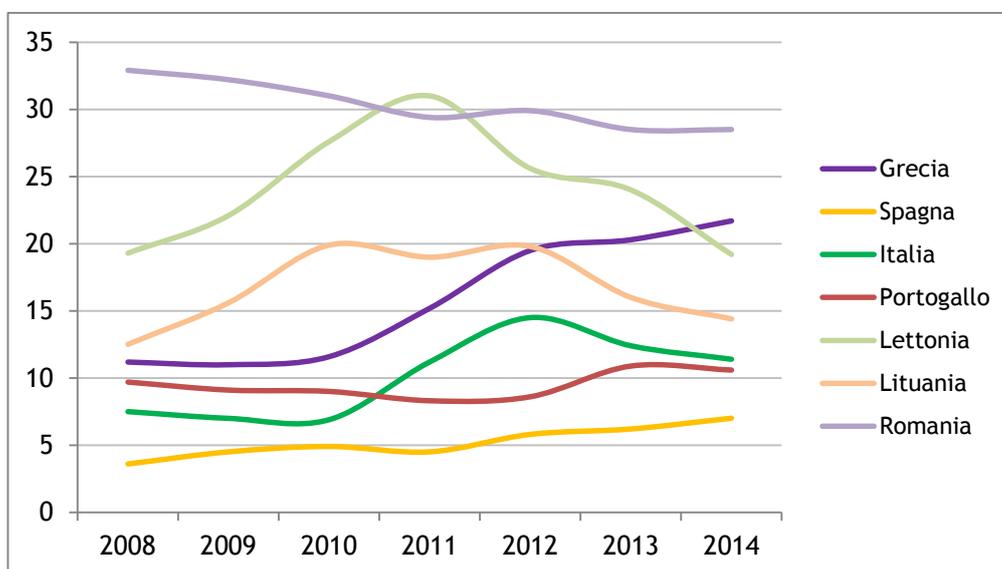
Fonte: Database Eurostat; tasso di grave deprivazione materiale per età e sesso; ultimo aggiornamento l'8 giugno 2015, estratto il 27 giugno 2015.

Come mostra la tabella 6 (e la figura 5), negli ultimi anni, in Grecia, la grave deprivazione materiale è quasi raddoppiata. Ciò si è senza dubbio verificato più per l'aumento della percentuale di persone che fatica ad arrivare a fine mese (a causa di arretrati su affitto o bollette, o dell'impossibilità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione o di potersi permettere una settimana di vacanza), piuttosto che per i cambiamenti nei consumi di beni durevoli (come lavatrice, telefono, o TV a colori). La grave deprivazione materiale è raddoppiata anche in Spagna e in Italia. Nel secondo caso, poi, alquanto velocemente: l'indicatore è passato da meno del 7% nel 2010 al 14.5% nel 2012; recentemente è tornata a diminuire, ma senza riuscire a compensare la crescita precedente. In Spagna, invece, il tasso di grave deprivazione materiale era uno dei più bassi in Europa, e pur essendo cresciuto in maniera persistente durante tutta la crisi, è rimasto decisamente inferiore alla media europea. Al contrario, in Portogallo l'indicatore è aumentato per lo più nel periodo 2011-2013 (da circa l'8.5% a quasi l'11%). In Lettonia il tasso di grave deprivazione

<sup>15</sup> Secondo la definizione di Eurostat, le persone in condizione di grave deprivazione materiale vertono in condizioni di vita così gravemente ristrette da non potersi permettere quattro o più delle seguenti voci: (i) pagare l'affitto o le bollette, (ii) riscaldare adeguatamente la casa, (iii) far fronte a spese impreviste, (iv) mangiare carne, pesce o una proteina equivalente ogni due giorni, (v) permettersi una vacanza di una settimana lontano da casa, (vi) una macchina, (vii) una lavatrice, (viii) una TV a colori, e/o (ix) un telefono.

vazione materiale è passato dal 19% nel 2008 al 31% nel 2011, ma entro il 2014 è tornato al livello del 2008. Un simile andamento a U invertita può essere osservato anche in Lituania, dove l'indicatore, che partiva da un livello iniziale più basso, è aumentato meno drammaticamente (a quasi il 20% nel 2012). La Romania spicca tra i casi qui considerati poiché, partendo da un tasso di grave deprivazione materiale iniziale molto alto (quasi il 33% nel 2008), ha poi registrato una leggera ma costante diminuzione di tale indicatore negli ultimi anni.

Figura 5: Tasso di grave deprivazione materiale (2008-2014)



Note: Percentuale della popolazione che non può permettersi 4 delle 9 voci elencate nel questionario. I dati della Romania del 2014 riferiscono al 2013.

Fonte: Database Eurostat; tasso di grave deprivazione materiale per età e sesso; ultimo aggiornamento l'8 giugno 2015, estratto il 27 giugno 2015.

### *Spesa sociale*

Il welfare state (insieme al sistema di tassazione) è essenzialmente uno stabilizzatore automatico: quando il reddito degli individui – e delle famiglie – diminuisce (come risultato della perdita di lavoro e/o delle entrate), essi diventano eleggibili per prestazioni sociali che, almeno in parte, compensano le perdite<sup>16</sup>. La questione dunque diviene: i sistemi di welfare europei (specialmente quelli dei paesi più duramente colpiti dalla Grande Recessione) hanno veramente giocato questo ruolo?

<sup>16</sup> Facendo riferimento alle parole di Castles (2010): “Queste sono proprio le emergenze che i programmi di welfare e le istituzioni sono chiamati ad affrontare, in modo tale che, quando si presenta una crisi finanziaria, siano a disposizione meccanismi automatici [...] per poterne contrastare le conseguenze”.

Ad un primo sguardo, un'analisi delle prove a disposizione mostra che, in linea di massima, lo hanno fatto. Nonostante tutto, complessivamente in Europa la spesa per la protezione sociale è effettivamente aumentata (come quota del PIL), ma in Spagna e, in particolare, in Grecia l'aumento è stato maggiore che altrove, come mostrato nella tabella 7.

Tabella 7. Spesa sociale in percentuale al PIL (2008-2012)

	2008	2012	<i>differenza in punti percentuali</i>
EU28	26.7	29.5	2.8
Grecia	26.2	31.2	5.0
Spagna	22.0	25.9	3.9
Italia	27.7	30.3	2.6
Portogallo	24.3	26.9	2.6
Lettonia	12.7	14.0	1.3
Lituania	16.1	16.5	0.4
Romania	14.4	15.6	1.2

Fonte: Database Eurostat; spesa totale per la protezione sociale, ultimo aggiornamento il 25 Marzo 2015, estratto il 9 Maggio 2015.

Quindi, tutto bene? Non del tutto. Se i dati Eurostat sembrano rassicuranti, quelli riportati dall'OECD - elaborati sulla base di una metodologia leggermente diversa, rispetto a quella di Eurostat, per la stima della spesa sociale - dipingono uno scenario diverso. Questi, sebbene inevitabilmente limitati ai Paesi membri dell'organizzazione (in questo caso: i quattro paesi Sud europei), sono utili poiché più aggiornati e, di conseguenza, in grado di coprire un periodo più ampio di quello qui osservato. Sulla base di ciò, in Grecia, nel periodo 2009-2014 (cioè quando il PIL ha subito una contrazione di più del 22% in termini reali), la quota di spesa sociale è diminuita, anche se solo leggermente. Meno marcatamente, ma in maniera simile, la quota di spesa sociale in Portogallo era più o meno la stessa nel 2009 e nel 2014, nonostante, nel frattempo, il PIL sia diminuito almeno del 5%. Anche in Italia e Spagna, dove la perdita complessiva di PIL è stata del 2.5% circa in termini reali, la quota di spesa sociale è aumentata meno dell'1%, come mostrato dalla tabella 8.

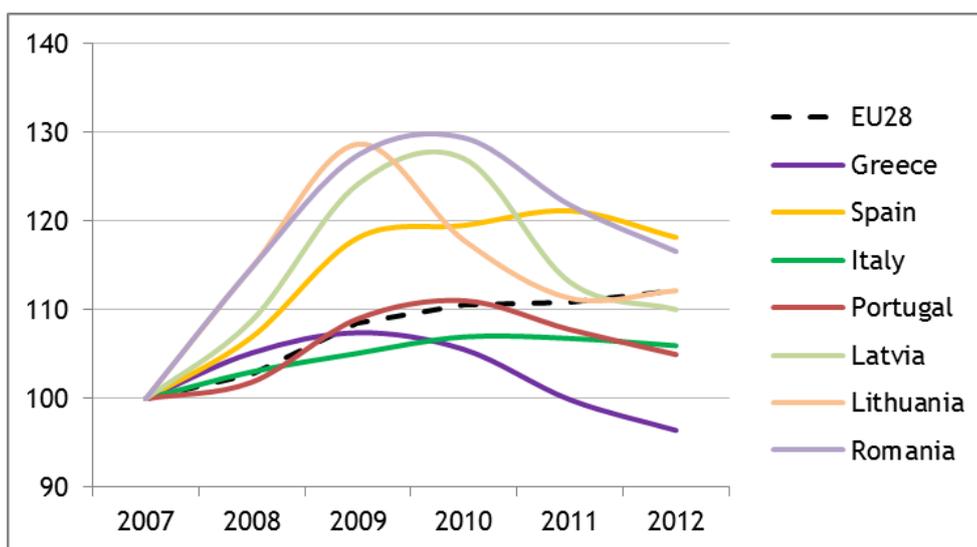
Tabella 8. Spesa sociale come percentuale del PIL (2009-2014)

	2009	2014	<i>differenza in punti percentuali</i>
Grecia	24.4	24.0	-0.4
Spagna	26.1	26.8	0.7
Italia	27.8	28.6	0.8
Portogallo	25.3	25.2	-0.1

Fonte: Database OECD sulla protezione sociale; spesa sociale pubblica totale, estratto il 9 Maggio 2015.

Quanto suggerito dai dati qui sopra è che, non appena il PIL (il denominatore) – e, insieme ad esso, il reddito medio – è diminuito a causa della crisi, la spesa per i sussidi sociali (il numeratore) si è ridotta in termini assoluti, almeno nei paesi qui considerati. Questo risulta ancora più chiaro nelle figure 6 e 7, dove l'andamento della spesa sociale (rispettivamente sulla base dei dati Eurostat e OECD) sono mostrati in termini assoluti (ovvero in euro, aggiustati secondo l'inflazione, e relativi ad un anno base posto uguale a 100). Come mostra la figura 6, la spesa sociale in termini assoluti, sebbene lentamente, è effettivamente aumentata nell'Europa a 28, con un livello del 12.2% più alto nel 2012 rispetto al 2008. Tuttavia, se spostiamo l'attenzione dalla media europea ai paesi qui considerati, i più colpiti dalla crisi, i dati risultano in realtà ambigui.

Figura 6: Spesa sociale in termini reali (2007-2012)



Note: Spesa sociale in termini reali (base 2007 = 100).

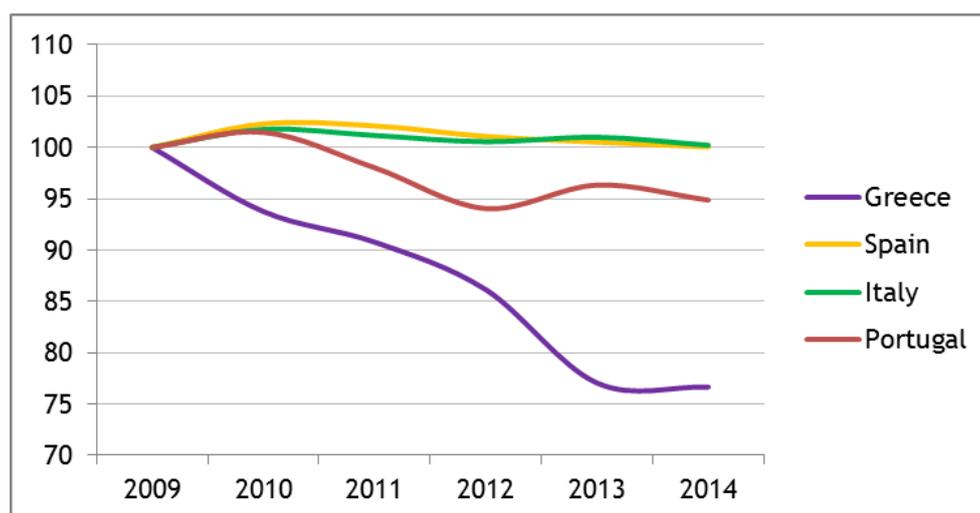
Fonte: Calcoli degli autori basati su dati Eurostat; spesa totale per la protezione sociale come percentuale del PIL, moltiplicata per il PIL; si vedano le fonti delle Tabelle 2 e 6.

Nel caso della Lituania e della Lettonia, gli stabilizzatori automatici sembrano aver funzionato come previsto: la spesa sociale, in termini assoluti, è aumentata mentre il PIL diminuiva, per tornare a livelli usuali non appena l'economia è ripartita (il punto di svolta si è verificato, rispettivamente, nel 2010 e nel 2009). Gli sviluppi del caso romeno hanno seguito linee molto simili a quelle lettoni e lituane. Al contrario, nei paesi del Sud Europa, la spesa sociale in termini assoluti è iniziata a diminuire mentre l'economia si trovava ancora in fase recessiva. In Italia e in Portogallo la spesa sociale ha raggiunto il suo massimo nel 2010. In Spagna è invece continuata a crescere fino al 2011. In Grecia è diminuita dopo il 2009, cioè proprio

mentre la recessione si inaspriva. In altre parole, l'offerta di protezione sociale si è ridotta, mentre la 'domanda' (cioè la necessità) è continuata ad aumentare.

Come rivelano i dati OECD, nel periodo 2012-2014, le esigenze di consolidamento fiscale continuavano a prevalere su quelle di un'adeguata risposta politica alla recessione (e anche sul solito funzionamento degli stabilizzatori automatici). Italia e Portogallo hanno sperimentato una crescita della spesa sociale reale nel 2013, più marcata nel secondo paese che nel primo. In Spagna, dal 2010, la spesa sociale è diminuita costantemente, seppur in modo limitato. Come per la Grecia, l'evoluzione della spesa sociale è andata contro le aspettative – ed il buon senso – agendo pro-ciclicamente anziché anti-ciclicamente: la spesa è stata tagliata aspramente nel 2013 (mentre il paese si trovava ancora nel pieno della recessione), e poi stabilizzata nel 2014 (quando l'economia ha mostrato una prima timida ripresa).

Figura 7: Spesa sociale in termini reali (2009-2014)



Note: Spesa sociale in termini reali (base 2009 = 100).

Source: Calcoli degli autori basati sul database OECD sulla spesa sociale; spesa totale per la protezione sociale come percentuale del PIL, moltiplicata per il PIL; si vedano le fonti delle Tabelle 2 e 6.

Sfortunatamente, i dati a disposizione non sono abbastanza disaggregati, in particolare per quanto riguarda l'assistenza sociale e il reddito minimo – focus di questo articolo. Per far fronte a questa carenza, nelle seguenti sezioni illustriamo le traiettorie dei vari schemi di reddito minimo durante la Grande Recessione, presentando i dati relativi alla spesa per tali misure, facendo ricorso a fonti amministrative nazionali.

#### 4. LE RIFORME DEGLI SCHEMI DI REDDITO MINIMO

##### *4.1. Spagna, Lituania e Lettonia: crisi e rafforzamento degli schemi di reddito minimo*

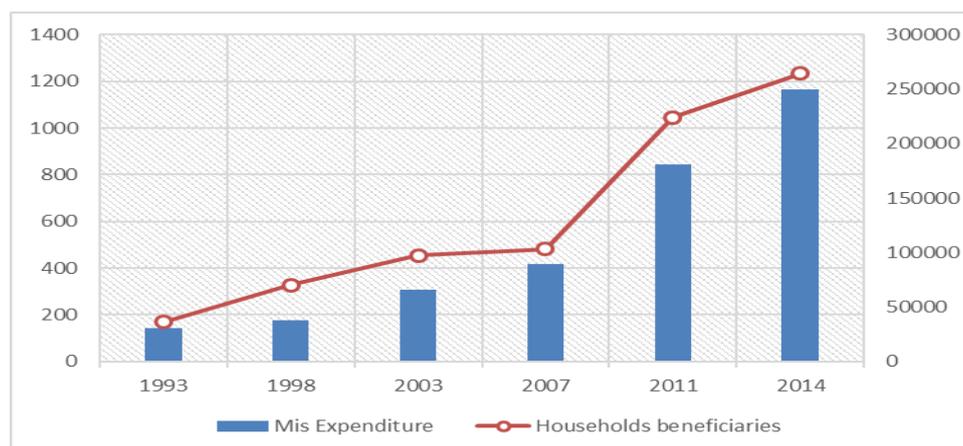
In *Spagna*, la reazione iniziale del governo socialista alla crisi è stata quella di usare i programmi sociali come strumento per mitigarne gli effetti negativi sulla popolazione<sup>17</sup>. Nessuna misura mirante al contenimento dei costi è stata introdotta fino al 2011, quando l'Unione Europea ha di fatto imposto la riforma del sistema pensionistico a causa della crisi del debito sovrano. Il Consiglio ha inoltre adottato una Raccomandazione (la "Raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012") esortando la Spagna a correggere l'eccessivo deficit, al più tardi entro il 2014. Tra il 2011 e il 2013, il governo centrale ha così ridotto la spesa per l'educazione del 34.6%, quella per la sanità del 9.6%, quella per gli stimoli per la crescita dell'occupazione del 48.5% e la spesa per la protezione contro la disoccupazione dell'11.4%. Tagli aggiuntivi sono stati poi effettuati dalle Comunità Autonome (-8.2% sull'educazione, -6.4% sulla sanità, -18.5% sulla protezione sociale, -7.9% sui servizi sociali e la promozione sociale, -3.4% sugli stimoli per la crescita dell'occupazione) (cfr. Rodriguez Cabrero et al., 2015). Soprattutto, nonostante la crescita di disoccupazione e povertà, a livello nazionale le prestazioni assistenziali di sostegno al reddito sono rimaste estremamente deboli e nessun diritto sociale è stato introdotto contro la povertà assoluta.

Al contrario, nonostante il rafforzamento dei vincoli di bilancio sulla spesa a livello sub-nazionale, in Spagna si è verificata un'espansione – seppur non sufficiente – della rete regionale di sicurezza di ultima istanza (Natili, 2016a; Natili, 2016b). Molte regioni, infatti, hanno introdotto dei miglioramenti per quanto riguarda la definizione di diritti soggettivi per l'accesso ai RM. L'approvazione della Legge 4 del 2005 nelle Asturie ha infatti aperto la strada ad una serie di cambiamenti finalizzati al riconoscimento formale del diritto ad un reddito minimo, riconosciuto nei nuovi Statuti delle Autonomie approvato nel 2006 e nel 2007 in Andalusia, Aragona, Isole Baleari, Castiglia e León, Catalogna e Comunità Valenciana. Questo diritto è stato inoltre riconosciuto dalla legislazione ordinaria in Cantabria (Legge 2/2007), Castiglia e León (Legge 7/2010), Estremadura (Legge 9/2014), Galizia (Legge 10/2013) e La Rioja (Legge 7/2009), mentre era già garantito in Catalogna, Navarra e Paesi Baschi. Ulteriori miglioramenti sono stati inoltre introdotti in altre regioni come Murcia (Legge 3/2007) e Valencia (Legge 9/2007), con l'obiettivo di attenuare il carattere estremamente residuale di tali prestazioni – sebbene in queste regioni l'erogazione di tali misure sia rimasta strettamente legata alla disponibilità di risorse.

<sup>17</sup> Alcune misure sono state introdotte per aumentare la capacità protettiva dei sussidi di disoccupazione, specialmente per quei lavoratori che non potevano accedere ai sussidi ordinari (di disoccupazione). Nel 2009 è stato introdotto un "Programma temporaneo di protezione dal rischio di disoccupazione e per l'integrazione" – dal 2011 Programma di Riqualficazione Professionale – con l'obiettivo di espandere i sussidi di disoccupazione a quei lavoratori che li avevano già esauriti.

In aggiunta, nello stesso periodo, la copertura regionale degli schemi di reddito minimo è aumentata: il numero di beneficiari è più che raddoppiato, e il tasso di copertura è passato dallo 0.6% del 2006 all'1.4% del 2014. L'espansione dei RM in Spagna, non è solo il riflesso dell'aumento del numero dei beneficiari, ma anche di una maggiore generosità delle prestazioni. L'ammontare del sussidio medio è passata dai 353€ mensili nel 2008 (58,9% del salario minimo) ai 428€ (66.3%) nel 2014. Permangono tuttavia importanti differenze regionali, con importi base che variano dai 300€ (46.7% del salario minimo) a Murcia ai 641€ (100%) in Navarra. La differenza diventa ancora più significativa quando si prendono in considerazione i nuclei familiari con più figli: un nucleo familiare composto da quattro membri nel 2013 riceve 454€ in Castiglia - La Mancia e 870€ nei Paesi Baschi.

Figura 8. Spesa totale regionale (milioni di euro) e nuclei familiari beneficiari del reddito minimo in Spagna per gli anni selezionati.



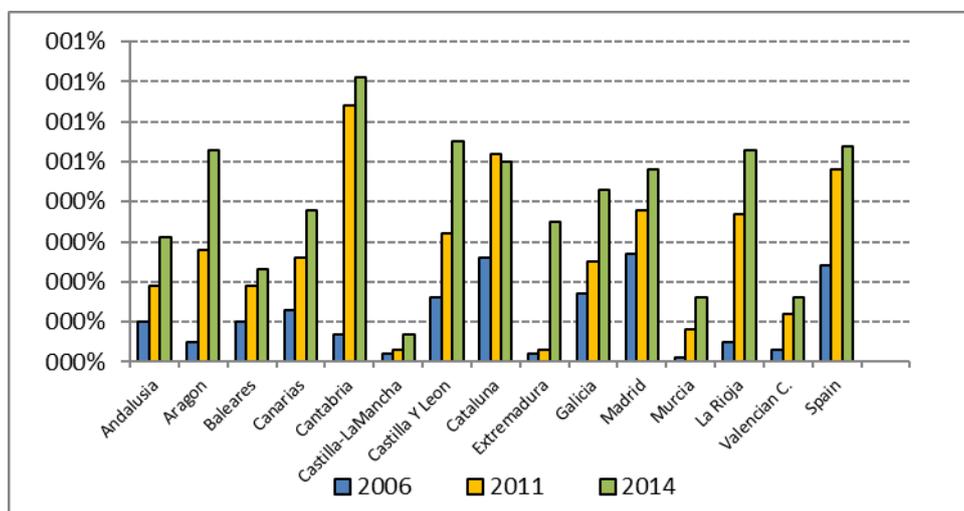
Fonte: Natili (2016a)

L'effetto congiunto di maggiori garanzie legali, criteri d'accesso meno restrittivi e del drastico aumento della povertà, hanno causato una crescita significativa della spesa totale regionale per i RM, che è cresciuta dai 360 milioni di euro nel 2006, a circa 1.2 miliardi nel 2014 (figura 8). Sostanziali differenze territoriali permangono, poiché la spesa è cresciuta particolarmente in quelle che vengono definite "regioni a finanziamento speciale" (Navarra e Paesi Baschi) e di conseguenza anche il tasso di copertura è cresciuto in particolar modo in queste regioni<sup>18</sup>. Tuttavia, è importante sottolineare come sia il numero dei beneficiari che la spesa per gli schemi di reddito minimo – sia in termini assoluti che in percentuale del budget regionale totale (figura 9) – è cresciuta anche in tutte le CA spagnole a finanziamento standard.

<sup>18</sup> Così, il tasso di copertura era pari al 4% nei Paesi Baschi e allo 0,4% in Castiglia La Mancha, a fronte di tassi di povertà decisamente più elevati in quest'ultima regione.

L'aspetto più critico rimane che la possibilità di beneficiare di tali misure non dipenda soltanto dallo stato di necessità dei cittadini, ma piuttosto dalle risorse, dalle capacità e dalla volontà politica dei governi regionali. Gli sviluppi recenti mostrano oltretutto una tendenza verso una sempre maggiore frammentazione della protezione del reddito minimo in Spagna, che – lungi dal diminuire – è aumentata fortemente a partire dai primi anni 2000. Inoltre, nonostante i miglioramenti apportati, uno dei principali problemi riguarda i lunghi tempi di attesa necessari per ricevere i sussidi regionali: secondo Caritas (2013) il periodo medio di attesa tra la richiesta e il pagamento è di 6 mesi, ma può anche arrivare fino ad un anno e oltre.

Figura 9. Spesa per il reddito minimo come percentuale del budget totale regionale, 2006-11, CA a finanziamento ordinario.



Fonte: Natili (2016a)

Questa espansione significativa non è stata tuttavia sufficiente a far fronte a percentuali sempre maggiori di povertà ed esclusione sociale. La crisi ha così nuovamente posto al centro del dibattito il tema della necessità di introdurre uno schema nazionale di contrasto alla povertà. Le confederazioni sindacali (in particolare Confederación Sindical de Comisiones Obrera) hanno presentato nel 2014 una proposta ufficiale al governo fortemente supportata da varie le ONG, tra cui Caritas e EAPN Spagna. Anche alcuni partiti politici hanno attivamente richiesto un rafforzamento della protezione minima del reddito: tra questi, Izquierda Unida – che, nel 2007, ha tentato di creare, fallendo, una commissione parlamentare di studio sulla fattibilità di uno schema di reddito minimo nazionale, e ha sempre supportato le proposte dei sindacati in questo campo – e successivamente Podemos, che ha inserito nel proprio programma elettorale la creazione di una rete di sicurezza di ultima istanza nazionale, basata sulla prova dei mezzi. Il Partito Popolare si è invece fino ad ora rifiutato di aprire una negoziazione su questi temi.

In *Lettonia*, non appena l'economia è entrata in recessione, la disoccupazione è salita, e il reddito delle famiglie è diminuito, il governo è intervenuto per rafforzare la rete di sicurezza sociale. Tali interventi sono stati mantenuti per tutta la durata della crisi, per poi essere ridimensionati con la ripresa dell'economia. In particolare, è stato introdotto un programma di lavori socialmente utili che ha coinvolto più di 100 mila persone (Dombrovskis 2012, p.13). Per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione, sono stati attenuati i requisiti d'accesso, e la loro durata è stata prolungata. Accanto al reddito minimo, sono stati inoltre introdotti, o migliorati, alcuni rilevanti programmi assistenziali<sup>19</sup>. La risposta della politica è stata dunque rapida: le stime esistenti mostrano che questi cambiamenti hanno impiegato 5-8 mesi per essere realizzati, periodo dopo il quale tali misure sono state espansive significativamente (Harrold et al. 2012, p.125).

Per quanto riguarda il reddito minimo garantito, l'accesso al programma è stato reso più semplice, e l'importo aumentato considerevolmente (da 27 LVL a 37 LVL nel gennaio 2009, e ancora a 40 LVL per gli adulti e 45 LVL per i bambini nell'ottobre 2009). A partire dal 2013 l'importo è divenuto uguale per tutti (adulti e bambini), attestandosi ad un livello più basso, pari a 35 LVL mensili a persona. Nell'ottobre 2009, è stato introdotto un cofinanziamento del governo centrale (corrispondente al 50% della spesa totale), mantenuto fino a dicembre 2012 (poi ritirato nel 2013). Questi cambiamenti hanno portato ad una rapida crescita del numero dei beneficiari, pari a 120.6 mila individui nel 2010 e a 121.8 mila nel 2011 (erano circa 60 mila nel 2009). Anche la spesa totale è aumentata, da 8.8 milioni di euro nel 2009 a 26.3 milioni nel 2010 e, infine, 31.3 milioni nel 2011. Sia la spesa che il numero dei beneficiari hanno cominciato a diminuire nel 2012, raggiungendo i 94.5 mila individui e i €22.8 milioni di spesa (Cālīte et al. 2014, Zasova et al. 2013).

Un significativo sviluppo si è verificato nell'ottobre del 2014, quando il governo ha approvato un documento sulla "Definizione del Livello di Reddito Minimo". Il documento fissa l'importo del reddito minimo, in Lettonia, al 40% del reddito mediano equivalente. In aggiunta, il governo intende sviluppare un nuovo paniere minimo dei consumi di beni e servizi, diversificato per tipologia di famiglia e collocazione geografica, che serva da strumento analitico nel processo di *policy-making*. A partire dal 2017 – anno in cui dovrebbero essere introdotti nuovi sussidi assistenziali, tra cui una pensione minima - tale paniere dovrebbe costituire un punto di riferimento per stabilire l'importo della prestazione (Lace, 2015).

Come in Spagna e Lettonia, anche in *Lituania*, durante la crisi, si è verificato un aumento sia della spesa che del livello di copertura del RM. In questo caso, però,

<sup>19</sup> 'A fianco del miglioramento delle prestazioni economiche per i più vulnerabili, il governo ha anche introdotto una serie di miglioramenti in alcuni settori, tra i quali: sanità, educazione pre-scolare, servizi sociali e trasporto pubblico per gli studenti provenienti dalle aree più svantaggiate. L'effetto congiunto di tali misure emergenziali è stato pari allo 0.5 e allo 0.6% del P.I.L., rispettivamente nel 2010 e nel 2011 (Harrold et al. 2012, p.125.).

tali aumenti non sembrano tanto il risultato dell'introduzione di misure espansive, quanto più il risultato dell'aumento del numero delle persone al di sotto della soglia di povertà.

Le elezioni del 2008 sono state vinte da una coalizione di centro-destra – guidata da Andrius Kubilius, divenuto primo ministro per la seconda volta – e composta dai partiti dall'Unione per la Patria, Il Partito di Rinascita Nazionale, l'Unione Liberale di Centro, e il Movimento Liberale. Tali partiti hanno ottenuto una maggioranza congiunta di 80 seggi su 141, scalzando così la precedente coalizione di governo composta dal Partito Social Democratico della Lituania, il Partito Laburista e la Nuova Unione (Liberali Sociali). Nel 2009 il nuovo governo ha assegnato 104 milioni di LTL per il RM e altri LTL 77.1 milioni per altre misure compensative. Tuttavia, come visto precedentemente, la crisi economica ha colpito molto duramente l'economia lituana, tanto che, nel 2009, l'Unione Europea si è vista costretta ad attivare la Procedura per Deficit Eccessivo. È seguito un rapido aumento della disoccupazione (passata dal 4% nel 2007 al 18% nel 2010) e la decisione del governo di muoversi verso un deciso consolidamento fiscale: gli stipendi dei dipendenti pubblici, come anche le pensioni e i sussidi di disoccupazione, hanno subito drastiche riduzioni, mentre l'assegno familiare di natura categoriale è stato ridefinito e vincolato alla prova dei mezzi, comportando una marcata diminuzione del numero dei beneficiari. Nel 2012, il Partito Social Democratico Lituano è diventato il partito di maggioranza in parlamento, sconfiggendo la coalizione di centro-destra di Andrius Kubilius. Questi, in coalizione con il Partito Laburista, Ordine e Giustizia e L'Azione Elettorale dei Poli in Lituania, hanno parzialmente modificato la direzione degli interventi e innalzato immediatamente il salario minimo del 18%.

In questi ultimi anni gli schemi di assistenza sociale hanno subito alcune riforme, dando maggior rilievo alla componente di “attivazione” della rete di sicurezza di ultima istanza lituana, e cercando di favorire il rientro dei beneficiari nel mercato del lavoro. In particolare, sono stati introdotti *in-work benefit* che permettono di combinare il reddito minimo con un impiego retribuito per sei mesi, in modo tale da rendere il lavoro più remunerativo. Allo stesso tempo l'ammontare della prestazione è stato ridotto per quei beneficiari che hanno ricevuto il RM per lunghi periodi: si applica così una riduzione del 20% se la prestazione è stata ricevuta per 12-14 mesi; la riduzione sale al 30% per 24-36 mesi; al 40% per 36-48 mesi; e fino al 50% per 48-60 mesi<sup>20</sup> (Lazutka, Poviliunas e Zalimienė, 2015). Coloro che invece hanno beneficiato della prestazione per più di 5 anni non possono più avere accesso al PAS per un periodo di 24 mesi. L'enfasi sul “*workfare*” di quest'ultima riforma, è rafforzata dall'introduzione di condizioni sempre più stringenti. In particolare, i beneficiari devono prendere parte ad “attività socialmente utili” (40 ore mensili) (Ibidem), organizzate dalle amministrazioni municipali, per non perdere il

<sup>20</sup> Esistono delle eccezioni per il figlio (o figli) o per il figlio adulto (o figli adulti) che stiano seguendo una formazione scolastica a tempo pieno, incluso il periodo che va dal giorno di completamento del curriculum educativo generale fino al 1 settembre dello stesso anno.

diritto a ricevere la prestazione. Infine, la riforma prevede, a partire dal 2014, incentivi finanziari per tutte quelle municipalità in grado di ridurre il numero di beneficiari a carico dell'assistenza sociale e, di conseguenza, in grado di diminuire la spesa sociale.

Il sistema di assistenza sociale lituano ha funzionato bene sia durante la crisi che durante il periodo di consolidamento fiscale (Lazutka, Poviliunas e Zalimienė, 2015). I dati per il periodo 2008-2013 mostrano chiaramente l'efficacia della rete di sicurezza di ultima istanza esistente. La copertura è aumentata fino a includere un numero molto elevato di cittadini indigenti. Prima dell'inizio della crisi, nel 2007-2008, circa 37.000 individui (1.2% della popolazione) riceveva tali sussidi. Durante la crisi, nel 2010-2012, tale numero ha raggiunto le 180.000-220.000 persone (6-7.3% della popolazione totale) e circa un terzo delle persone a rischio povertà, in base alla soglia di povertà fissata al 60% (Lazutka, 2014). Più di recente, il numero dei beneficiari è diminuito leggermente – intorno ai 160.000 nel 2014 – ma rimane comunque ad un livello molto superiore al 2008. All'espansione di tale settore si è diffusa, nell'élite politica, tra i mass media e nella società in generale, un'attitudine negativa nei confronti dei beneficiari dell'assistenza sociale (Lazutka, Poviliunas e Zalimienė, 2015). In aggiunta, come abbiamo visto, quando la disoccupazione è diminuita e l'economia è tornata a crescere, il governo ha deciso di fornire forti incentivi finanziari affinché i governi locali riducessero l'assistenza in termini di copertura (Lazutka, 2014). Il tasso di copertura dell'assistenza sociale sta perciò diminuendo, anche se è difficile stabilire quante persone non risultino più eleggibili a causa di un miglioramento della propria condizione economica e quante, invece, per l'inasprimento delle condizioni di accesso alle prestazioni assistenziali.

#### *4.2. Portogallo e Romania: austerità, tagli e razionalizzazione degli schemi di reddito minimo*

Nonostante la profondità della crisi economica e la rapidità con cui il tasso di povertà è cresciuto, il Portogallo è nel complesso il paese che ha ridotto maggiormente la spesa per il RM. Eppure, nel marzo 2009, il governo socialista ha introdotto le "Iniziative per gli Investimenti e l'Impiego", con l'intenzione di rafforzare anche il reddito minimo attraverso una riduzione del 50% dei contributi di previdenza sociale per i datori di lavoro che avessero assunto i beneficiari di tale misura. Tuttavia, con l'emergere della crisi il contesto politico è cambiato rapidamente: in seguito alla pressione dell'Unione Europea per fare in modo che il Portogallo affrontasse il problema del deficit e di un debito crescente, il governo ha stretto un accordo con il principale partito dell'opposizione (PSD) che ha permesso l'adozione di misure stringenti che miravano al contenimento della spesa (Moreira, Carolo e Nicola, 2014). Per quanto riguarda il RSI, il pacchetto legislativo ha introdotto una serie di misure finalizzate a render più difficile l'accesso e diminuire la generosità degli schemi. In particolare, queste comprendevano: i) criteri di eleggibilità più stringenti – in particolare, gli individui che hanno messo fine al proprio rapporto di lavoro volontariamente e che sono rimasti senza lavoro per meno di un anno perdono il diritto al RM; ii) la riduzione dell'ammontare del sussidio – tramite una scala di equivalenza meno generosa e il taglio dei benefit particolari

concessi alle donne incinte e alle famiglie con bisogni particolari, persone disabili a carico, ecc.; iii) maggiori obblighi per i beneficiari – il rifiuto di un “impiego adeguato” e/o dei “lavori socialmente utili” porta alla cessazione del sussidio e ad un periodo di inibizione di 24 mesi.

In seguito alle ingenti difficoltà di accesso ai mercati finanziari, il Portogallo si è rivolto all’Unione Europea e al FMI (la cosiddetta Troika) per ottenere assistenza finanziaria. Gli aiuti finanziari concessi sono stati condizionati all’implementazione di un Programma di aggiustamento economico (PAE) che comprendeva una serie di misure per la riduzione del debito pubblico (cfr. Merisio, 2014). Nel 2011, il PAE e il ritorno al potere della coalizione di centro-destra (alleanza tra PSD e Partito Popolare) hanno dato avvio ad un’importante revisione del RSI lungo le seguenti linee di intervento: i) è stata introdotta una scala di equivalenza ancor meno generosa<sup>21</sup>; ii) sono stati introdotti requisiti patrimoniali ancor più stringenti; iii) per quanto riguarda il livello del benefit, il RSI è stato disgiunto dalla pensione sociale, riducendone così la generosità; iv) è stata resa obbligatoria la partecipazione ai lavori socialmente utili<sup>22</sup>.

I tagli e le modifiche introdotti dal 2011 hanno eroso la capacità di protezione delle prestazioni sociali. Il RSI non è stato il solo ad essere intaccato, anche i sussidi di disoccupazione per i nuovi beneficiari sono stati diminuiti a partire da metà 2012. Secondo l’OECD (2014), le riforme approvate nel 2010 e nel 2012 hanno portato ad una diminuzione dell’importo della prestazione e ad una riduzione del numero dei beneficiari eleggibili maggiore del 40%, di cui 50000 tra bambini e giovani. Il numero dei beneficiari, poi, è drasticamente diminuito: dal marzo 2010, in cinque anni, i beneficiari sono diminuiti da 404.649 a 206.355, circa il 50%. Anche l’ammontare mensile medio per nucleo familiare è diminuito significativamente: tra luglio 2010 e novembre 2014, è sceso da €239.70 a €215.21. Tali riforme non solo hanno reso le persone povere ancora più povere, ma hanno contribuito ad aumentare l’incidenza della povertà, Nonostante l’abbassamento della soglia di povertà, infatti, gli ultimi dati mostrano come, tra il 2009 e il 2013, il tasso di povertà sia cresciuto dal 17.9% al 18.7%, il valore più alto registrato dal 2004.

Come il Portogallo, al momento dello scoppio della crisi economica nel 2007, la Romania disponeva di una rete di sicurezza di ultima istanza relativamente estesa, che copriva il 3% della popolazione totale. Il paese, rispetto agli altri qui considerati, è stato colpito meno duramente dalla Grande Recessione, ma ha comunque dovuto negoziare un intervento di supporto finanziario con il FMI e le istituzioni europee. Le prescrizioni contenute nel Memorandum d’Intesa del 2009 hanno portato, tra il 2010 e il 2012, alla realizzazione di un rigido programma di consolidamen-

<sup>21</sup> Di conseguenza l’accesso è più difficile e la generosità minore. Ad esempio, una famiglia composta da due genitori e due figli, nel 2010, avrebbe ricevuto un RSI tale da innalzare il reddito mensile a 568€; questa soglia, nel 2013, per la stessa famiglia equivale a 374€.

<sup>22</sup> Tutti i beneficiari adulti, abili al lavoro, devono dedicare 15 ore settimanali a lavori socialmente utili (in modo da poter dedicare almeno tre giorni alla ricerca di un lavoro).

to fiscale. Al fine di ripristinare la stabilità macroeconomica di medio termine, il governo, supportato dal Partito Democratico Liberale (centro destra), ha implementato, nella seconda metà del 2010, un pacchetto di programmi di austerità che includevano: la riduzione dei salari pubblici del 25%, la riduzione di alcune pensioni non contributive e altri sussidi sociali del 15%, nonché l'aumento dell'IVA dal 19% al 14% (Banca Mondiale 2011). Il programma di consolidamento fiscale, che comprendeva aiuti finanziari (€20 miliardi) e assistenza tecnica – fornita anche dalla Banca Mondiale, istituzione non inclusa nella Troika – prevedeva misure di contenimento del deficit al 6.8% del PIL nel 2010, al 4.4% nel 2011 e al 3% nel 2012.

In questo contesto, nel 2011, è stata lanciata una nuova strategia per riformare l'assistenza sociale. Almeno sulla carta, l'obiettivo del governo era quello di migliorarne il funzionamento, attraverso una razionalizzazione e riduzione della frammentazione del sistema, un miglioramento della fornitura di servizi, e allo stesso tempo un tentativo di limitare frodi e il numero di falsi positivi. Di fatto, l'obiettivo principale era quello di generare risparmi. La Strategia di Riforma dell'Assistenza Sociale mirava infatti a ridurre il costo dei programmi di assistenza sociale dal 2.9% del PIL nel 2010, ad un 2.1% stimato per il 2013 (Cf. Banca Mondiale, 2011). Le stime della Banca Mondiale, che aveva supportato il governo nella realizzazione del piano, prevedevano inoltre che la spesa per l'assistenza sociale, come percentuale delle entrate governative, sarebbe progressivamente diminuita dall'8.8% del 2010, al 7.5% del 2011, per poi raggiungere il 6.4% nel 2013 (Banca Mondiale, 2011).

Nello specifico, gli obiettivi della riforma includevano:

- 1) Ridurre il costo fiscale del sistema, con l'obiettivo di portare la spesa più vicina al livello medio di spesa dei nuovi stati membri dell'Unione Europea;
- 2) Riunire tutti i programmi sottoposti a prova dei mezzi (Assegni Familiari, Sussidi per il Riscaldamento, e il Reddito Minimo) in un unico schema per i nuclei familiari a basso reddito, per ridurre la frammentazione del sistema e razionalizzarlo. Il nuovo schema – più inclusivo rispetto al vecchio reddito minimo<sup>23</sup> - è tuttavia maggiormente selettivo rispetto agli assegni familiari o ai sussidi per il riscaldamento;
- 3) Aumentare l'equità del sistema, consolidando il principio sulla base del quale bisogna garantire l'assistenza prima di tutto a coloro che si trovano in condizioni di necessità;
- 4) Incrementare la “pro-attività” del sistema di assistenza sociale, incentivando i nuclei familiari ad investire nell'educazione dei propri figli e gli adulti a cercare e mantenere un impiego;

<sup>23</sup> Mentre il GMI era rivolto esclusivamente alla popolazione appartenente al *ventile* più povero della popolazione, questo è rivolto al *quintile* più povero.

- 5) Semplificare l'amministrazione del sistema, introducendo obiettivi chiari e il monitoraggio dei risultati per migliorare la performance complessiva dell'amministrazione.

A oggi, l'attesa fusione dei sussidi assistenziali in una prestazione unica, non ha ancora avuto luogo. Inoltre, il numero delle prestazioni è stato ridotto poiché la prova dei mezzi è divenuta nel complesso più stringente, mentre i servizi sociali, fondamentali soprattutto per i gruppi più vulnerabili (e.g. disabili, bambini, disoccupati, comunità rom), sono stati largamente ignorati dalla riforma.

Come prevedibile, la riforma - insieme alla sospensione dell'indicizzazione di tutti i sussidi di assistenza sociale per il periodo 2009/2013 (Pop, 2015) - ha portato ad una diminuzione della spesa complessiva per il reddito minimo nel periodo 2008-2013, nonostante un andamento preoccupante del tasso di povertà. Il numero di beneficiari è leggermente aumentato nel periodo peggiore della crisi, ma, subito dopo la riforma, è sceso ai livelli pre-crisi, intorno al 3.3% del numero totale dei nuclei famigliari nel 2014. Sebbene l'importo della prestazione sia stato finalmente aumentato nel 2014, il suo valore continua a rimanere decisamente basso, soprattutto se paragonato agli altri paesi presi in considerazione. Pertanto, come sostiene Pop (2015), la rete di sicurezza di ultima istanza romana ha avuto un ruolo limitato nel mitigare gli effetti della crisi.

#### *4.3. Dal nulla alla sperimentazione: il caso greco*

Prima dell'attuale crisi, l'economia greca cresceva a velocità doppia rispetto al resto d'Europa (+32.4%, in termini reali, nel periodo 2000-2007, rispetto al +17.1% dell'Europa a 28 e al +14.2% dell'Eurozona). Ciononostante, dietro la facciata di crescente prosperità - basata su una forte domanda dei consumatori, a sua volta facilitata da un'offerta di credito a buon mercato - giaceva un'economia decisamente poco competitiva, le cui evidenti debolezze hanno portato ad un debito di bilancio e verso l'estero cronico, e ad un esteso debito pubblico. A partire dal 2009 il tasso di interesse è iniziato a crescere a livelli proibitivi. Nell'aprile 2010, la Grecia aveva del tutto perso accesso ai mercati finanziari internazionali. Il mese successivo, la clausola di *'no-bailout'* del trattato di Maastricht è stata messa da parte, aprendo così la strada ad un prestito massiccio di €110 miliardi da parte della Commissione Europea, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale (la cosiddetta "Troika"). In cambio di tale prestito, il governo ha firmato un Memorandum di Politiche Economiche e Finanziarie, impegnandosi a conseguire un 'consolidamento fiscale', attraverso ampi tagli della spesa e ingenti aumenti delle tasse. Le misure contenute nel prestito di salvataggio e il programma di austerità sono stati rivisti molte volte nei seguenti quattro anni e mezzo, fino ad arrivare ai lunghi negoziati avvenuti tra il governo di coalizione greco, insediato nel gennaio 2015, e i gli organismi creditori.

Alla vigilia della crisi, il welfare state greco non era nelle condizioni di affrontare quello che sarebbe poi successo. Tuttavia, dati sprechi e inefficienze nell'uso delle

risorse, la presenza di frodi - in alcuni casi anche palesi -, la sovrapposizione e/o duplicazione tra gli schemi, gli ampi buchi di copertura e in generale l'inefficacia nel conseguire obiettivi sociali primari, la possibilità di rafforzare il sistema di protezione sociale perseguendo allo stesso tempo l'obiettivo del consolidamento fiscale era sorprendentemente ampio. Dopo la firma del "pacchetto di salvataggio" del maggio 2010, la politica sociale greca - sotto la stretta supervisione delle istituzioni internazionali - è diventata oggetto di consolidamento fiscale come ogni altro settore di policy. Come accennato in precedenza, l'offerta di protezione sociale è stata ridotta proprio mentre la 'domanda' raggiungeva picchi senza precedenti: stando alle cifre dell'OCSE (2015), nel periodo 2012-2014 la spesa sociale è diminuita più velocemente del PIL (Matsaganis, 2014). La diminuita capacità di risposta del sistema di welfare di fronte alla crescente necessità di protezione sociale è particolarmente evidente se si guarda alle aree della protezione dal rischio disoccupazione<sup>24</sup> e povertà (Matsaganis, 2017).

La *Spending Review* del 2013-2014 - pur identificando proprio i trasferimenti sociali come target principale del consolidamento fiscale - lasciava qualche spazio di manovra per introdurre misure volte a rafforzare la rete di protezione ultima. Così nel 2013 è stato introdotto un assegno familiare, non categoriale e sottoposto a prova dei mezzi, seguito l'anno successivo dal lancio in via sperimentale di uno schema di reddito minimo, solo in alcune aree geografiche. Nel biennio 2013-2014, furono accantonati €447 milioni proprio per far fronte ai costi aggiuntivi associati a queste misure, all'allentamento delle condizioni d'accesso all'indennità assistenziale di disoccupazione e per l'estensione del sussidio di disoccupazione ai lavoratori autonomi. Tali misure, pur positive, si sono rivelate troppo limitate per poter affrontare, in maniera efficace, l'emergenza sociale: la grande maggioranza dei nuclei familiari colpiti dalla disoccupazione, inclusi quelli in estrema povertà, è rimasta senza alcun sostegno al reddito. D'altronde i tagli alla spesa hanno nettamente prevalso sulle misure espansive: le stime rivelano che per ogni 100€ risparmiati grazie alle riforme sottrattive previste dalla *Spending Review* del 2013-2014, solo circa €6 sono stati 'reinvestiti' nelle quattro politiche sopra citate.

<sup>24</sup> Nel periodo 2010-2014 i sussidi di disoccupazione sono diventati oggetto di continui e spesso confusi cambiamenti legislativi o amministrativi. Da un lato, lo schema principale, l'indennità di disoccupazione contributiva, è stato sottoposto a tagli. Inoltre, come risultato dei profondi cambiamenti riguardanti il salario minimo, l'importo è stato ridotto e le condizioni di eleggibilità inasprite. Dall'altro lato, l'accesso all'indennità assistenziale di secondo livello è divenuta più facile poiché le condizioni di eleggibilità sono diventate meno stringenti, il livello del sussidio è rimasto invariato, mentre è stato introdotto un sussidio per (ex) lavoratori autonomi nel tentativo di migliorarne ulteriormente la copertura. Ciononostante, il risultato combinato di questi cambiamenti è stato un minore supporto per i lavoratori disoccupati. Mentre il tasso di disoccupazione è salito precipitosamente, e la durata media dei periodi di disoccupazione è aumentata sempre di più, il numero dei beneficiari, nonché il tasso di copertura dei sussidi di disoccupazione, è diminuito costantemente. Nello specifico, tra il 2010 e il 2014, mentre il numero dei disoccupati è più che raddoppiato (da 624 mila a 1.27 milioni), il numero di coloro che facevano richiesta per uno dei tre sussidi di disoccupazione è diminuito di quasi la metà, da 226 a 118 mila lavoratori. Ciò considerato, il tasso di copertura, che nel 2010 si attestava al 36.2%, quattro anni dopo è sceso al 12.7%.

Per quanto concerne il reddito minimo, nel novembre 2012 il governo di coalizione composto da conservatori e socialisti ha accantonato per la sua sperimentazione circa €20 milioni. Con un ritardo considerevole e una preparazione inadeguata, il governo ha lanciato la sperimentazione del Reddito Sociale Garantito (RSG) in 13 comuni (uno in ogni regione) nell'ottobre 2014, e ha annunciato il suo impegno ad estenderlo a tutto il territorio nazionale nel 2015, 'qualora fossero stati disponibili finanziamenti adeguati'. La Banca Mondiale, insieme alla Task-Force della Commissione Europea di stanza ad Atene, ha fornito il supporto tecnico necessario. Sebbene sia ancora presto per fornire un resoconto dettagliato su tale sperimentazione, date anche le poche informazioni disponibili, alcuni dati interessanti sono emersi. Nei 13 comuni coinvolti (dove vive il 5,6% della popolazione totale greca) ha fatto domanda circa il 15,7% della popolazione. Tra questi, solo il 58% delle domande sono state accolte, per cui ha ricevuto il RSG il 9,1% della popolazione residente nelle aree selezionate. L'importo medio è stato di circa €220 al mese per nucleo familiare.

L'implementazione è stata attuata in maniera molto approssimativa (Laloti 2016). I comuni, pur sprovvisti di risorse sufficienti per implementare efficacemente la misura, si sono dimostrati quanto meno ben disposti a implementare un intervento di supporto al reddito finanziato a livello nazionale e gestito a livello locale. Al contrario, il governo centrale si è mostrato poco interessato e, soprattutto, incapace di fornire alle municipalità oggetto di sperimentazione un supporto logistico adeguato, anche perché l'amministrazione pubblica a livello ministeriale era ostile nei confronti di un'iniziativa che sapeva di riforma imposta dall'esterno in un contesto di rigida austerità. Quanto ai leader politici - sia il ministro conservatore e il suo deputato socialista, oltre a vari segretari generali - hanno mostrato poco interesse per il reddito minimo pressoché fino al lancio della sperimentazione.

Sinistra radicale e destra nazionalista – che a partire del gennaio 2015 hanno formato un governo di coalizione – ancora all'opposizione avevano enfatizzato la presenza di una 'crisi umanitaria' nel paese. Nonostante ciò, il tanto atteso programma sociale del nuovo governo Tsipras si è rivelato una doccia fredda. La legge sulle "Misure immediate per far fronte alla crisi umanitaria" si riduce a tre misure sottoposte a prova dei mezzi: i) un contributo per far fronte ai costi dell'elettricità per le famiglie povere, ad alcune delle quali era stata staccata la corrente elettrica a causa di bollette non pagate; ii) un sussidio per l'affitto pagato direttamente ai proprietari degli immobili per conto degli inquilini; e infine, iii) un contributo per il cibo erogato sotto forma di una Smart card spendibile in supermercati e altri negozi. La cifra accantonata per sovvenzionare queste tre politiche, durante il biennio 2015-2016, ammontava a €200 milioni, cioè molto meno dei €447 milioni accantonati per le iniziative di politica sociale del governo precedente per il biennio 2013-2014.

Con la firma del terzo memorandum d'intesa (19 agosto 2015), l'atteggiamento del nuovo governo Tsipras verso il RM - inizialmente decisamente ostile<sup>25</sup> - è divenuto più aperto e favorevole. Il programma di aggiustamento economico concordato tra le istituzioni dei creditori e il governo greco colloca infatti il reddito minimo al centro di una strategia che mira al rafforzamento dell'assistenza sociale tramite la razionalizzazione dei vari programmi di sostegno al reddito<sup>26</sup>. Secondo il Memorandum, l'eliminazione - o semplificazione - di alcuni programmi ad alto costo e scarsa efficacia dovrebbe garantire risparmi pari allo 0,5% del Pil, sufficienti per permettere l'introduzione di un RM in tutto il territorio nazionale a partire dal gennaio 2017. Il governo ha così annunciato l'introduzione di un Reddito Sociale di Solidarietà (RSS), per la verità molto simile al Reddito Sociale Garantito sperimentato in precedenza. Viene prevista una prima "fase"<sup>27</sup> - partita il 14 luglio e che terminerà il 31 dicembre 2016 - limitata a 30 Comuni, e che secondo le stime del governo dovrebbe interessare circa lo 0,8% della popolazione, un numero due volte superiore rispetto alla precedente sperimentazione.

Il percorso del governo - dall'ostilità iniziale all'accettazione dell'importanza di un RM - ha consentito a Fmi e Commissione europea di presentarsi come i difensori dei gruppi più deboli della popolazione greca, in contrasto all'indifferenza mostrata dal ceto politico. Il terzo programma di aggiustamento economico ha elevato l'introduzione di un RM su scala nazionale a condizione formale da rispettare per ricevere assistenza finanziaria<sup>28</sup>. Nonostante questo, al momento della scrittura (novembre 2016), il futuro del RSS in Grecia è ancora incerto. Il governo infatti fatica a trovare le risorse necessarie per l'estensione della prima "fase" all'intero territorio nazionale, stimate a circa €760 milioni all'anno (0,43% del Pil). L'impegno formale preso dal governo a rivedere i vari schemi assistenziali attualmente esistenti procede a fatica, da un lato per la tradizionale riluttanza del ceto politico a ridurre una qualsiasi prestazione sociale - per quanto possa essere costosa, amministrata male, e destinata a beneficiari non necessariamente bisognosi - dall'altro per le difficoltà oggettive a trovare risparmi in un'area a bassa rilevanza fiscale (pari all'1,85% del Pil nel 2016). La controproposta del Fmi e della Banca Mondiale di abbassare la soglia della 'no tax area', incontra non poche resistenze da parte del Governo. Solamente se le parti troveranno un compromesso la Grecia si doterà finalmente di un RM su scala nazionale; sembra perciò probabile che bisognerà attendere (almeno) la primavera 2017.

<sup>25</sup> Theanò Fotiou, sottosegretario con delega all'assistenza sociale, in un suo discorso al Parlamento (21 maggio 2015) definì il reddito minimo 'la solita ricetta del Fmi in tutti i paesi dove opera'. In seguito ha lamentato della 'pressione insopportabile dell'Ue e del Fmi' per l'estensione su scala nazionale dell'esperimento del Reddito Sociale Garantito.

<sup>26</sup> In maniera simile a quanto accaduto in Romania, la revisione sostanziale dei programmi assistenziali dovrebbe avvenire con il supporto tecnico della Banca Mondiale.

<sup>27</sup> Il governo ha sottolineato non trattarsi di una fase 'pilota'

<sup>28</sup> È interessante in questo senso che il memorandum d'intesa supplementare (16 giugno 2016) dedichi ben due pagine (su 41) al tema.

La tabella 9 riassume brevemente gli sviluppi delineati fino ad ora. Il Portogallo è sicuramente il paese in cui l'RM ha subito i tagli maggiori, soprattutto per quanto riguarda il livello di copertura e, di conseguenza, la spesa totale. Anche la Romania ha realizzato misure di contenimento dei costi e di razionalizzazione, che, tuttavia, non sono catturate appieno dai dati grezzi – sebbene una riduzione leggera appare evidente in tutte le dimensioni considerate. Spagna, Lettonia e, verosimilmente, Lituania sono i paesi dove l'RM ha acquisito una rilevanza maggiore, mentre in Grecia si osservano iniziative sperimentali e (per ora) limitate.

Tabella 9. Spesa, copertura e generosità del RM, paesi selezionati.

	<b>Spesa</b> % PIL	<b>Copertura</b> % della popolazione	<b>Livello</b> <b>prestazione</b> % del salario minimo
Portogallo	0,18%	2,2%	35,3% <sup>α</sup>
Lituania	1,48%	6,4%	34,9% <sup>β</sup>
Spagna	0,11%	1,4%	66,2%
Lettonia	0,10%	4,6% <sup>β</sup>	17,5%
Romania	0,09%	2,9%	17,0%
Italia <sup>γ</sup>	0,04%	--	7%
Grecia <sup>δ</sup>	0,01%	0,3%	37,5%

Note: <sup>α</sup> Anno 2015; <sup>β</sup> Anno 2012; <sup>γ</sup> I dati si riferiscono all'estensione del SIA (2016); <sup>δ</sup> I dati si riferiscono alla fase sperimentale del Reddito Sociale Garantito (2014-2015). Poiché in Italia non esiste un salario minimo obbligatorio, i salari “minimi” sono fissati dai contratti collettivi nazionali, frutto dell'accordo tra sindacati e associazioni datoriali. Qui, prendiamo in considerazione i salari “minimi” concordati nel settore tessile, cioè il salario minimo meno generoso stabilito da accordi collettivi;

Fonte: Calcoli degli autori basati sui dati dell'Ufficio Statistico Nazionale

Come si colloca l'Italia alla luce delle esperienze analizzate? Il prossimo paragrafo mira ad analizzare l'esperienza italiana, comparandola con le scelte effettuate da Paesi che, come abbiamo visto, si son trovati ad affrontare scelte drammatiche date da un contesto internazionale che imponeva (più o meno esplicitamente) un consolidamento dei bilanci e allo stesso tempo favoriva un forte impoverimento della popolazione.

## 5. IL CASO ITALIANO: UN CAMMINO DIFFICILE VERSO UN OBIETTIVO ANCORA DA RAGGIUNGERE

All'inizio della crisi, tra i Paesi cui analizzati l'Italia era il paese che destinava più risorse alle politiche sociali, pari al 27.7% del PIL, collocandosi leggermente al di sopra della media dell'UE 15 (27.5%), seppur dietro a paesi come la Francia o la Danimarca. Come noto, la maggior parte della spesa era assorbita dalle pensioni (60.8% del totale, contro una media europea del 46%), mentre altre funzioni chiave, come disoccupazione, sostegno alle responsabilità familiari, povertà ed esclusione sociale erano significativamente sotto-finanziate e avevano una portata limitata. In particolare, le risorse destinate a quest'ultima categoria, per lo più assorbite da misure di assistenza sociale generica, erano estremamente limitate, pari allo 0.2% del totale della spesa sociale, a confronto di una media europea dell'1.4%<sup>29</sup>.

In effetti, in Italia, la lotta alla povertà a livello nazionale poggiava su misure categoriali, *means-tested*, e per lo più contributive. In assenza di uno schema generalizzato di contrasto alla povertà, avevano un ruolo fondamentale nel proteggere gli individui dalla carenza di risorse economiche la famiglia allargata e, in sua assenza, l'intervento di organizzazioni caritatevoli (Saraceno 1994; Naldini 2002; Jessoula e Alti 2010, Madama 2010). Due erano gli schemi categoriali particolarmente importanti in questo settore: la pensione sociale, destinata alle persone anziane a basso reddito, e l'indennità di accompagnamento, un trasferimento, basato su prova dei mezzi per le persone affette da disabilità, non coperte da nessun altro programma di previdenza sociale. Le misure definite a livello nazionale erano integrate da una pletera di schemi nel campo dei servizi sociali e del supporto al reddito gestiti dalle amministrazioni regionali e locali, con un'enorme variazione territoriale. Prestazioni e servizi sociali locali non sono mai stati adeguatamente finanziati, e si sono sviluppati in assenza di un quadro legislativo a livello nazionale che definisse standard minimi per l'intero paese. In aggiunta, a differenza delle prestazioni nazionali – che si configuravano come diritti esigibili – gli interventi di assistenza sociale locale tendevano a essere discrezionali e pesantemente condizionati da vincoli di bilancio (Fargion 1997; Kazepov e Genova 2006; Saraceno 2002). Nel tentativo di controbilanciare la tradizionale inerzia in questo settore, nel 1998 venne lanciata la sperimentazione del “Reddito Minimo di Inserimento”, interrotta però, nel 2002, dal nuovo governo Berlusconi (cfr. Jessoula e Alti 2010; Jessoula *et al.* 2014). A questa esperienza ha fatto seguito l'introduzione di schemi regionali di reddito minimo in alcune regioni governate da governi di centro-sinistra, che però non si sono diffusi in altri contesti regionali come nel caso spagnolo o austriaco (Natili, 2016b). Di conseguenza, prima della crisi l'intervento pubblico nel contrasto alla povertà si limitava a sporadici e discrezionali interventi realizzati a livello locale con grande differenziazione territoriale, limitati a quei casi in cui la famiglia allargata – rete di solidarietà primaria – non era in grado di far fronte al suo ruolo di rete di sicurezza sociale di ultima istanza.

<sup>29</sup> Sul caso italiano si vedano il recente lavoro di Saraceno (2015) e Jessoula *et al.* (2015).

Le fasi peggiori della crisi (2009/2010 e 2012/2013) non hanno portato a un deciso cambiamento di strategia nel settore delle politiche contro la povertà, quanto piuttosto al lancio di iniziative minori. La priorità dei governi che si sono succeduti dal 2008 al 2014 è stata infatti l'attuazione del consolidamento fiscale. Il risultato è stato una riduzione delle risorse finanziarie per i servizi pubblici, nonché del budget assegnato alle regioni e alle autorità locali, cioè gli attori principali del sistema assistenziale italiano. Il fondo nazionale per le politiche sociali, che finanzia i sistemi di welfare regionali e locali, in questo periodo ha subito significativi tagli, passando da 469 milioni di euro nel 2009 a 69 milioni nel 2012, recuperando poi fondi nel 2014 (317 milioni) senza però tornare ai livelli del 2009. Questo ha contribuito all'abbandono di molti degli schemi di reddito minimo regionali introdotti dopo la mancata estensione della sperimentazione del Reddito minimo di Inserimento. Durante la fase più grave della crisi, schemi di reddito minimo regionali erano presenti solo in Basilicata, Valle d'Aosta, e nella Provincie Autonome di Trento e Bolzano.

A livello nazionale, l'avvento della crisi economica e la conseguente diffusione della povertà hanno portato all'introduzione di nuove misure – la cosiddetta Social Card (SC, Carta Acquisti) – da parte del governo di coalizione di centro-destra guidato da Berlusconi. Si tratta di una carta prepagata utilizzabile per l'acquisto di cibo e beni di prima necessità, ispirata al programma americano di Food Stamps, e lanciata nel 2008 come misura di emergenza (D.l. 133/2008). In linea con l'approccio tipico dell'assistenza sociale italiana, la SC prevedeva inizialmente un sostegno al reddito solo per i cittadini italiani sopra i 65 anni a basso reddito; tuttavia, in seguito ad un dibattito sul calo delle vendite del latte nella quarta settimana del mese, la sua copertura è stata estesa ai bambini al di sotto dei 3 anni (Madama *et al.*, 2014). L'importo decisamente ridotto (40€ al mese), l'approccio categoriale, la copertura limitata, gli stringenti criteri di eleggibilità<sup>30</sup> e, non da ultimo, l'assenza di qualsiasi tipo di condizionalità e requisito di attivazione, mostrano la natura decisamente residuale e passiva – se non meramente simbolica – del programma. Concepita per fornire un supporto economico limitato ad un segmento estremamente circoscritto delle famiglie a basso reddito (meno dell'1.2% delle famiglie italiane), la SC veniva finanziata sia da risorse pubbliche che donazioni private, accrescendone così la connotazione “caritatevole” (Madama *et al.* 2014).

Il governo tecnocratico guidato da Mario Monti, entrato in carica nel novembre 2011, ha modificato una bozza di legge redatta dal precedente governo e volta a riformare la Social Card. Scostandosi ampiamente dall'idea precedente, la nuova misura veniva concepita come rivolta esclusivamente agli individui in età da lavoro e alle loro famiglie, e si proponeva di combinare trasferimenti monetari e servizi sociali. Inoltre, rispetto alla SC ordinaria prevedeva: un importo in denaro più generoso; specifiche condizionalità, ovvero la definizione di un insieme di diritti e doveri per i beneficiari, inseriti in un piano personalizzato atto a coinvolgere

l'intero nucleo familiare – con particolare attenzione al benessere dei figli minorenni; infine, un ruolo chiave nell'implementazione per municipalità e organizzazioni del terzo settore. Nonostante tali elementi innovativi, la Nuova Social Card veniva concepita come un progetto pilota da realizzare soltanto in 12 città italiane, e con un budget, almeno per il primo anno, decisamente limitato (50 milioni di euro). Ancora una volta, si trattava di un programma sperimentale e scarsamente finanziato, che non introduceva diritti esigibili, e il cui futuro sarebbe dipeso dalle decisioni e dalla volontà politica dei governi successivi (cfr. Madama *et al.* 2014).

Diversamente dal passato, questi hanno deciso di proseguire nella sperimentazione della Nuova Social Card – rinominata “Sostegno all’Inclusione Attiva” (SIA) – e realizzare la sperimentazione almeno nelle 12 città principali, con risorse più adeguate rispetto quelle inizialmente previste. In particolare, il governo guidato da Enrico Letta – supportato da una vasta coalizione che si estendeva dal centro-destra al centro-sinistra – ha promosso l'estensione del SIA a 8 regioni del Sud Italia, finanziandola con 167 milioni di euro derivanti dalla “Legge di Stabilità” del 2014 – cioè 100 milioni per il 2014, 67 milioni per il 2015 (Decreto legge 76/2013). Questa misura è stata poi effettivamente implementata solamente nelle 12 città più popolate d'Italia. Con il governo Renzi, anch'esso supportato da una coalizione piuttosto ampia, la povertà ha (finalmente) avuto una posizione più rilevante nell'agenda di governo. La legge di stabilità approvata nel dicembre 2015 ha visto il lancio di una strategia anti-povertà che poggia in particolare su: i) la creazione di un “fondo per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; ii) un maggiore investimento in questo settore, con risorse pari a circa 800 milioni per il 2016, che dovrebbero incrementare a 1,4 miliardi per il 2017; iii) l'estensione, a partire da settembre 2016, del Sostegno di Inclusione Attiva all'intero territorio nazionale.

E tuttavia, le caratteristiche di tale misura – anche tenendo conto delle modifiche apportate nel corso del tempo – la rendono difficilmente comparabile con gli strumenti presenti negli altri paesi europei cui abbiamo accennato in questo articolo. La presenza di requisiti categoriali piuttosto stringenti, ovvero la necessità, per accedere al SIA, che sia presente nel nucleo familiare un minore, oppure un disabile e/o una donna in stato di gravidanza, non conosce un corrispettivo negli schemi di contrasto alla povertà esistenti nel resto d'Europa. Gli esperti hanno inoltre sottolineato la scarsa generosità della misura e la presenza di requisiti d'accesso assai stringenti<sup>31</sup> (Granaglia 2015, Saraceno 2016). Anche per questi motivi, la traiettoria italiana durante la crisi – al netto degli indubbi sviluppi positivi recenti – non è troppo lontana da quella greca, dove manca tutt'ora, nonostante la presenza di novità interessanti, un vero e proprio schema di reddito minimo, universalistico e selettivo, generalizzato all'intero territorio nazionale, e capace di contrastare effica-

<sup>31</sup> L'importo base è del SIA è infatti pari a 80 euro, moltiplicabile a seconda del numero degli individui fino a un massimo di 400 euro per i nuclei di cinque o più individui. Per accedervi oltre ai requisiti categoriali sottolineati in precedenza, a stringenti requisiti patrimoniali e reddituali, è necessario avere la residenza in Italia da almeno due anni.

cemente almeno le più acute condizioni di povertà assoluta e deprivazione materiale.

## 6. CONCLUSIONI

L'analisi delle traiettorie degli schemi di reddito minimo nei paesi alla “periferia” orientale e meridionale d'Europa permette di arrivare a una conclusione, per certi versi scontata, e tuttavia spesso offuscata dall'attenzione ai vincoli di bilancio imposti da globalizzazione e organismi sovranazionali: dinamiche e decisioni politiche contano. Inoltre, importante, tali decisioni contano anche rispetto a schemi di assistenza sociale e reddito minimo, notoriamente caratterizzati da una “politica debole” con riferimento alla limitata remuneratività politica degli interventi in questo settore (Madama e Jessoula, 2015; Natili, 2016a e 2016b).

Infatti, a fronte di pressioni a contenere la spesa pubblica simili, i governi lettoni e lituani hanno deciso di rafforzare i propri sistemi assistenziali. Allo stesso modo, le Comunità Autonome spagnole hanno decisamente migliorato la capacità protettiva dei propri schemi di reddito minimo. Diversamente, durante la crisi economica, i governi portoghesi e rumeni hanno dato priorità all'esigenza di consolidare i propri bilanci, piuttosto che far fronte al drammatico aumento della povertà: gli schemi di reddito minimo sono stati, perciò, oggetto di tagli e tentativi di razionalizzazione. In Grecia, solamente in tempi molto recenti osserviamo maggiore attenzione al tema, e tuttavia ancora non si è giunti all'introduzione di una rete di sicurezza ultima sull'intero territorio nazionale.

Anche la traiettoria italiana appare caratterizzata da più di un'incertezza e l'introduzione di alcune misure, deboli sul piano comparato, negli anni della Grande Recessione non corrisponde a un vero e proprio investimento nel settore. I governi succedutisi tra il 2008 e il 2013 non hanno infatti “colto l'occasione” rappresentata da shock economico e conseguente aumento dei tassi di povertà per introdurre uno schema nazionale di reddito minimo e colmare così la grande lacuna del welfare state italiano. Qualche passo avanti è stato compiuto solo più recentemente, tra il 2015 e il 2016, ma anche l'estensione del SIA all'intero territorio nazionale e la previsione, nella legge delega attualmente in discussione in parlamento, di una misura unica di contrasto alla povertà – denominata Reddito d'Inclusione – rappresentano, per disegno istituzionale e risorse dedicate, misure modeste anche solo se paragonate ai veri e propri schemi di reddito minimo proposti da stakeholder ed esperti (Jessoula 2016).

In particolare, il Reddito di Inclusione Sociale (REIS) disegnato e promosso dall'*Alleanza contro la Povertà* - organizzazione che raggruppa importanti gruppi del terzo settore, le principali sigle sindacali, nonché attori istituzionali come la conferenza stato-regioni – prevede la definizione di un diritto sociale esigibile per tutti gli individui in condizione di povertà assoluta e un investimento economico deci-

samente più significativo - a regime circa 7 miliardi di Euro, contro gli 1,4 previsti per il SIA nel 2017<sup>32</sup>. In questo modo, si consentirebbe all'Italia di raggiungere gli standard minimi degli altri paesi europei. Si tratterebbe, in particolare, di avvicinarsi non tanto alle misure esistenti in Francia o in Germania, ma almeno a quelle presenti in alcuni dei paesi alla "periferia dell'Europa" qui analizzati, come Lituania, Lettonia o Portogallo.

Proposte ancor più ambiziose sono state formulate sia da organizzazioni della società civile – in primis Gruppo Abele e Libera con la campagna "Misericordia Ladra" - sia in parlamento, dai partiti dell'opposizione – Movimento 5 Stelle e Sinistra, Ecologia e Libertà – e anche dal principale partito di governo (PD). Tuttavia, l'agenda politica del governo Renzi non sembra prevedere, per il momento, passi decisi per l'introduzione di uno schema comparabile alle misure degli altri paesi europei. Nonostante l'aumento di pressioni funzionali e mobilitazione politica sull'argomento, la strada per l'introduzione di uno schema nazionale di reddito minimo sembra perciò ancora lunga e tortuosa in Italia.

<sup>32</sup> Per dettagli circa la proposta si veda AA.VV. (2016).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV. (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Agostini, C., Sabato, S. e Jessoula, M. (2013), *Europe 2020 and the fight against poverty: searching for coherence and effectiveness in multilevel policy arenas*, LPF Working Paper 3/2013, Centro Einaudi, Torino.
- Arriba A. e Moreno L. (2005), «Spain – poverty, social exclusion, and safety nets», in Ferrera, M. (2005) (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Londra, Routledge.
- Atkinson A. B. (2009), 'Stress-testing the welfare state'. In B. Ofstad, O. Bjerkholt, K. Skrede e A. Hylland (a cura di) *Rettferd og politikk: festskrift til Hilde Bojer på 70-årsdagen (Justice and Politics: Festschrift for Hilde Bojer on her 70th birthday)*. Oslo: Emiliar Forlag.
- Ayala L. (2012), «Tackling Poverty» in Guillén, A.M. e León, M. (2012) (a cura di) *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate.
- Bahle T., Hubl V. e Pfeifer M. (2011), *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol, The Policy Press.
- Banca Mondiale (2011), *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of Euro 500 Million To Romania. For A Social Assistance System Modernization Project*.
- Baptista I. e Cabrita J. (2009), *Minimum Income Schemes in Portugal. A Study of National Policies, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion*, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Cālīte L. e Balga, L. (2014), *Country Report: Latvia*. European Minimum Income Network, Bruxelles.
- Capucha L. et al. (2005), «Portugal-A virtuous path towards minimum income? » in Ferrera, M. (2005) (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Londra, Routledge.
- Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. (1996), *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 1, pp. 17-37.

- (2005) (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Londra, Routledge.
- Gori, C. (2016) «Introduzione. La proposta e le sue ragioni», in AA. VV. (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Granaglia, E. (2015), *Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano*, *Eticaeconomia*, 30 Novembre 2015.
- Granaglia, E. e Bolzoni, M. (2016), *Il Reddito di Base*, Roma, Ediesse.
- Kazepov Y. e Genova A. (2006), «From Government Fragmentation to Local Governance: Welfare Reforms and Lost Opportunities in Italy», in P. Henman e M. Fenner (a cura di), *Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance*, Bristol, Policy Press, pp. 233-255.
- Jenkins, S.P., Brandolini, A., Micklewright, J. e Nolan, B. (2013), *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessoula M. e Alti T. (2010), «Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck», in B. Palier (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Jessoula M., Kubisa J., Madama I. e M. Zielenska (2014), *Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Volume 30, Issue 2, pp. 128–146.
- Jessoula, M., Pavolini, E. e Strati, F. (2015), *ESPN Thematic Report “minimum income schemes. Italy”*, European Social Policy Network, rapporto preparato per EU Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Jessoula M. (2016), *Italy's winding road towards a national minimum income scheme*, ESPN Flash Report 2016/60, [goo.gl/4Wg0mF](http://goo.gl/4Wg0mF).
- Lace T. (2009), *Minimum Income Schemes in Latvia. A Study of National Policies*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusion, Bruxelles.

- Lace T. (2015), *Thematic Report on Social Investment: Latvia*, European Social Protection Network, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Lalioti V. (2016) *The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek 'exceptionalism' in a Southern European context*. Journal of European Social Policy 26 (1) 80-93.
- Lazutka R. e Poviliunas A. (2009), *Minimum Income Schemes in Lithuania. A Study of National Policies*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Lazutka R. (2014), *Country Report: Lithuania*. European Minimum Income Network, Bruxelles.
- Lazutka R., Poviliunas A. e Zalimienė L. (2015), *Thematic Report on Social Investment: Lithuania*, European Social Protection Network, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Madama I., Jessoula M. e Natili M. (2014), *Minimum income: the Italian trajectory*, LPF Working Paper 1/2014, Torino, Centro Einaudi.
- Madama I. e Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la Povertà e reddito minimo: perché può essere la volta buona* (con I. Madama), in Caritas (a cura di), *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015: Le politiche contro la povertà in Italia*, Roma, Caritas.
- Matsaganis M. (2011), *The welfare state and the crisis: the case of Greece*, Journal of European Social Policy 21 (5) 501-512.
- Matsaganis M. (2014), *The crisis, the austerity, and social policy in Greece*, *Politiche Sociali/Social Policies* 1 (1) 65-76.
- Matsaganis M. (2017) «Income support policies and labour market reform under austerity in Greece», in Theodoropoulou, S (a cura di) *Labour market policies in the era of pervasive austerity: a European perspective* Bristol: Policy Press.
- Merisio S. (2014), *Adjusting The Adjustment Programmes. International Financial Assistance During The Crisis: Shaping The Imf Template To Fit The Euro Area Countries*. LPF Working Paper 8/2014, Centro Einaudi.
- Moreira A., Carolo D. e Nicola R. (2014), «From Gateway To Safety Net. The Dynamics Of Activation Reforms In Portugal», in Lødemel, I. e Moreira, A.

- (2014) (a cura di) *Activation Or Workfare? Governance And The Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press.
- Murra, E. (2014), *Ragioni differenti per una proposta condivisa. Reddito di base e consenso per intersezione*, LPF Working Paper 3/2014, Torino, Centro Einaudi.
- Naldini M. (2002), *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Londra, Frank Cass.
- Natili, M. (2016a), *The Unexpected Institutionalization Of Minimum Income In Spain*, LPF Working Paper 2/2016, Torino, Centro Einaudi.
- Natili, M. (2016b), *Changing welfare in Southern Europe? Political competition and the evolution of regional minimum income schemes in Italy and Spain*, in *Politiche Sociali/Social Policies 2/2016*, pp. 331-348.
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Portugal 2014*, retrieved at [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2014\\_eco\\_surveys-prt-2014-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2014_eco_surveys-prt-2014-en).
- Pereirinha, J. (2006), «Poverty and anti-poverty policies in Portugal: the experience of the Guaranteed Minimum Income (GMI)», in Petmesidou, M. e Papatheodorou, C. (2006)(a cura di) *Poverty and Social Deprivation in the Mediterranean Area – Trends, policies and welfare prospects in the new millenium*. Londra, Zed Books.
- Pop, L. (2015), *Thematic Report on Social Investment: Romania*, European Social Protection Network, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Radu M. (2009), *Minimum Income Schemes in Romania. A Study of National Policies, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion*, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, Bruxelles.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2009) *Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento e Exclusão*, paper presented at the European Seminar on Social Insertion Income – A Right to Social Integration. Lisboa: ISS.
- Rodríguez Cabrero, G (2009), *Assessment of Minimum Income Schemes in Spain*, European Social Protection Network, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.
- Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A., Marbán, V. e Moreno-Fuentes, F.J., (2015) *Thematic Report on Social Investment: Spain*, European Social Protection Network, Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles.

- Saraceno C. (1994), *The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State*, Social Politics, I (1), pp. 60-82.
- Saraceno C. (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regime*, Bristol, Policy Press.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta: La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- Saraceno, C. (2016), *Contro la povertà si recita ancora a soggetto*, La Voce.info, 2 Febbraio 2016.
- Zasova A. e Zdanovica A. (2014), *Equity and Efficiency in the Latvian Tax-Benefit System*, Euromod Policy Brief Series.