



Bruxelles, 28.9.2022  
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva**

{SWD(2022) 313 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

**Garantire che ogni persona nell'Unione possa godere di una vita dignitosa è essenziale per costruire economie e società eque e resilienti.** Nei suoi orientamenti politici<sup>1</sup> la presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha espresso l'aspirazione di realizzare un'Europa che punti a traguardi più ambiziosi in termini di equità sociale e prosperità. La presente iniziativa realizza l'ambizione e l'impegno dell'Unione di promuovere economie più inclusive e garantire che nessuno sia lasciato indietro.

**Nonostante le politiche volte a combattere la povertà e i miglioramenti dell'ultimo decennio, nel 2021 oltre 95,4 milioni di europei erano a rischio di povertà o di esclusione sociale.** Nell'ultimo decennio in molti Stati membri sono stati registrati un aumento del rischio di povertà per le persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati<sup>2</sup>, un peggioramento della gravità e della persistenza della povertà e una diminuzione dell'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà. Fino al 2020 l'economia dell'Unione ha continuato a espandersi, l'occupazione ha raggiunto il livello più alto mai registrato e la disoccupazione è tornata ai livelli cui si attestava prima del 2008. La pandemia di COVID-19 ha tuttavia causato uno shock economico. L'Unione e gli Stati membri hanno notevolmente rafforzato la protezione sociale, fornendo una risposta globale alle sfide sociali senza precedenti che sono emerse. Ciononostante le misure di confinamento hanno avuto effetti sproporzionati sulle donne e sulle persone in situazioni vulnerabili, in particolare in termini di maggiore onere del lavoro di assistenza informale e di accesso più limitato all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ai servizi sociali pertinenti, il che ha aggravato anche le restrizioni preesistenti nell'accesso all'occupazione.

Più di recente, a seguito dell'aggressione illegale e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, il forte rincaro dei prezzi dell'energia e l'aumento dell'inflazione incidono in particolare sulle famiglie a reddito basso e medio-basso, in quanto la quota dei loro redditi complessivi destinata al consumo di energia e all'alimentazione è generalmente più elevata.

La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e il diritto a un adeguato reddito minimo rivestono un ruolo centrale nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali. Il principio 14 del pilastro afferma che *"chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro."* Il 4 marzo 2021 la Commissione ha adottato il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, accolto con favore dai leader dell'Unione al vertice di Porto dell'8 maggio 2021. Il Consiglio europeo<sup>3</sup> ha stabilito obiettivi principali per il 2030 in materia di povertà, occupazione e competenze. Entro il 2030 il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini, almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro e almeno il 60 % degli adulti dovrebbe

---

<sup>1</sup> [political-guidelines-next-commission\\_it.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>2</sup> Persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti in età lavorativa (18-59 anni) hanno lavorato meno nello scorso anno del 20 % del loro potenziale lavorativo totale.

<sup>3</sup>

partecipare ogni anno ad attività di formazione. Nel giugno 2022 gli Stati membri hanno presentato i loro obiettivi nazionali a sostegno di tale ambizione.

### *Il ruolo delle reti di sicurezza sociale*

**Le reti di sicurezza sociale contribuiscono a ridurre le disuguaglianze e le disparità sociali all'interno degli Stati membri, rafforzando la convergenza sociale verso l'alto e promuovendo nel contempo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare.**

Reti di sicurezza sociale ben concepite hanno lo scopo di garantire che tutti dispongano di risorse sufficienti per vivere una vita dignitosa e partecipare alla vita economica e sociale nonché al mercato del lavoro. Tali reti sono particolarmente importanti per coloro che vivono in famiglie che non dispongono di risorse sufficienti, ossia famiglie che soffrono di penuria, irregolarità o precarietà delle risorse monetarie e materiali, indispensabili per la loro salute e il loro benessere e per l'inclusione sociale e l'integrazione nel mercato del lavoro. A tal fine, le reti di sicurezza sociale comprendono il sostegno al reddito e vari servizi e prestazioni in natura a disposizione delle persone in stato di bisogno.

**Il sostegno al reddito** consiste in una serie di prestazioni monetarie che rispondono a diverse esigenze. Tali prestazioni monetarie possono comprendere ad esempio assegni familiari e per figli a carico, prestazioni per l'abitazione, prestazioni di disoccupazione, prestazioni di invalidità, prestazioni di vecchiaia o prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa nonché prestazioni di reddito minimo.

Le prestazioni di **reddito minimo**<sup>4</sup> svolgono un ruolo particolare nell'ambito del sostegno monetario complessivo al reddito in quanto mirano a colmare lo scarto che separa una data famiglia da un determinato livello di reddito complessivo. Si tratta di prestazioni di ultima istanza a carattere non contributivo e soggette ad accertamento delle fonti di reddito che vengono erogate alle famiglie che non dispongono di risorse sufficienti quando altre fonti di reddito o prestazioni sono state esaurite o non sono adeguate a garantire una vita dignitosa. Le prestazioni di reddito minimo sono generalmente integrate da un'assistenza e da incentivi su misura per favorire l'accesso al mercato del lavoro, da misure che promuovono l'inclusione sociale e dall'erogazione di servizi di qualità. In tal modo i regimi di reddito minimo, che integrano tutte e tre le componenti di sostegno, non rappresentano uno strumento passivo, anzi fungono, per quanto possibile, da trampolino di lancio per migliorare l'inclusione e le prospettive occupazionali.

**Regimi di reddito minimo correttamente concepiti possono fungere da stabilizzatori automatici.** In momenti di recessione economica, possono contribuire a favorire una ripresa sostenibile e inclusiva, ad attenuare il calo dei redditi delle famiglie e a contenere il livello delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Possono inoltre avere un effetto stabilizzante sulla domanda complessiva di beni e servizi<sup>5</sup>. Regimi di reddito minimo ben concepiti garantiscono il giusto equilibrio tra la riduzione della povertà, gli incentivi al lavoro e la sostenibilità dei costi di bilancio.

---

<sup>4</sup> Le prestazioni di reddito minimo non corrispondono a un reddito universale di base, che implica invece un sostegno incondizionato al reddito destinato a tutti e non soggetto ad accertamento delle fonti di reddito o all'obbligo di lavorare.

<sup>5</sup> Parlamento europeo (2010), studio sul tema "Il ruolo della protezione sociale come stabilizzatore economico: insegnamenti tratti dalla crisi attuale".

Il livello complessivo di sostegno al reddito dovrebbe assicurare una vita dignitosa, anche se dovrebbe essere sempre più vantaggioso lavorare, e i sistemi di protezione sociale dovrebbero essere sostenibili per le finanze pubbliche. Per poter svolgere il proprio ruolo stabilizzante ed evitare effetti di isteresi dannosi che determinino una riduzione dei livelli occupazionali, il reddito minimo deve essere accompagnato da sufficienti incentivi a (ri)entrare nel mercato del lavoro per chi può lavorare. Un reddito minimo correttamente concepito, unitamente ad efficaci misure di attivazione del mercato del lavoro, può essere uno strumento importante per conseguire l'obiettivo occupazionale dell'Unione per il 2030 e favorire l'attivazione dei giovani adulti e la loro integrazione nel mercato del lavoro.

**Nell'ambito delle loro reti di sicurezza sociale e in aggiunta alle prestazioni monetarie, gli Stati membri forniscono anche prestazioni in natura.** Queste comprendono ad esempio l'assegnazione di alloggi sociali, tariffe ridotte per determinati servizi (ad esempio trasporti pubblici, gas, energia e altri costi per le utenze) o un sostegno mirato a copertura dei costi non rimborsati per l'assistenza all'infanzia o l'assistenza sanitaria, compresa l'assistenza sanitaria per le madri e i neonati. Sebbene sia probabile che i beneficiari del reddito minimo ne traggano vantaggio, tali prestazioni non sono sempre integrate nel reddito minimo e non tutti i beneficiari del reddito minimo le utilizzano. I dati dimostrano che le famiglie a basso reddito utilizzano in misura minore alcuni di tali servizi (ad esempio l'assistenza all'infanzia), malgrado il sostegno supplementare da essi fornito.

**Sebbene tutti gli Stati membri dispongano di reti di sicurezza sociale, i progressi compiuti per renderle accessibili e adeguate sono stati disomogenei.** Benché l'assetto di tali reti differisca da uno Stato membro all'altro, in linea con le diverse tradizioni nazionali e l'architettura generale dei sistemi di protezione sociale, gli Stati membri affrontano sfide simili, come dimostrato dalle ricorrenti analisi e raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo. Inoltre le discussioni tematiche nell'ambito del metodo di coordinamento aperto hanno evidenziato sfide comuni, in particolare per quanto riguarda il mancato utilizzo delle prestazioni e il sostegno ai beneficiari affinché partecipino al mercato del lavoro e si integrino nella società.

## *Sfide*

**Garantire l'adeguatezza del sostegno al reddito è una sfida in quasi tutti gli Stati membri, anche a causa dell'andamento dei salari.** L'adeguatezza può essere misurata confrontando il reddito complessivo dei beneficiari con la soglia di povertà nazionale<sup>6</sup> (come indicazione dell'effetto di riduzione della povertà) e con il reddito di un lavoratore a basso salario<sup>7</sup> (come indicazione degli incentivi finanziari associati alla partecipazione al mercato del lavoro). Pur variando da una famiglia all'altra, entrambi gli indicatori forniscono risultati simili, sottolineando che i salari bassi sono vicini alla soglia di povertà e che le prestazioni si

---

<sup>6</sup> Misurata in base al tasso di rischio di povertà (60 % del reddito equivalente mediano delle famiglie dopo i trasferimenti sociali).

<sup>7</sup> In seno al comitato per la protezione sociale gli Stati membri hanno concordato un quadro di riferimento per l'analisi comparativa in materia di prestazioni di reddito minimo per la popolazione in età lavorativa. Sono state individuate tre principali leve politiche che hanno maggiori probabilità di incidere sull'efficacia di tali prestazioni: 1) adeguatezza delle prestazioni, 2) norme in materia di ammissibilità e utilizzo delle prestazioni e 3) attivazione e accesso ai servizi. Gli Stati membri hanno concordato due indicatori per misurare l'adeguatezza del sostegno al reddito in denaro: i) in rapporto alla soglia nazionale di rischio di povertà nello Stato membro interessato, e ii) in rapporto al reddito di un lavoratore a basso salario, definito come una persona che percepisce il 50 % del salario medio. Il reddito di un lavoratore a basso salario è utilizzato come indicatore sostitutivo del salario minimo, poiché quest'ultimo non è previsto in tutti i paesi.

attestano a un livello ancora più basso. Nel 2019 il reddito di un beneficiario del sostegno al reddito (una persona single) era inferiore all'80 % della soglia di povertà in 22 Stati membri, mentre il reddito di un lavoratore a basso salario raggiungeva o superava la soglia di povertà in tutti gli Stati membri. Per le famiglie con figli il sostegno al reddito è generalmente molto superiore (in media di circa 10-20 punti percentuali).

La bassa frequenza delle revisioni del sostegno al reddito può comportare uno scollamento tra l'evoluzione delle prestazioni, l'andamento dei salari e l'aumento del costo della vita, dei prezzi o dell'inflazione (in particolare per quanto riguarda i prodotti alimentari e l'energia), compromettendone ulteriormente l'adeguatezza. In un ampio numero di Stati membri la fissazione e la rivalutazione del livello delle prestazioni di reddito minimo non si basano su una metodologia solida, né sono correlate a valori o indicatori di riferimento basati su dati statistici. In circa un terzo degli Stati membri sono applicati sistemi di indicizzazione automatica che adeguano periodicamente l'importo del sostegno al reddito per tenere conto delle variazioni del costo della vita.

Nell'ultimo decennio l'adeguatezza del sostegno al reddito, e in particolare delle prestazioni di reddito minimo, nell'Unione è rimasta in media pressoché invariata, nonostante un lieve miglioramento negli ultimi anni. Se è vero che si è osservata una certa convergenza, in particolare a causa dei nuovi regimi di reddito minimo introdotti in diversi Stati membri, dal 2009 si è però registrato un deterioramento significativo in termini di adeguatezza del sostegno al reddito in diversi Stati membri, i cui tassi erano già inferiori alla media dell'Unione<sup>8</sup>.

**Una seconda sfida comune riguarda la copertura del reddito minimo: circa il 20 % dei disoccupati a rischio di povertà non ha diritto a percepire alcun sostegno al reddito.**

Alcuni gruppi incontrano particolari difficoltà nell'accedervi. I requisiti relativi all'età (ad esempio, il limite di età è fissato a più di 18 anni in cinque Stati membri) possono limitare l'accesso dei giovani adulti. Sebbene le limitazioni legate alla nazionalità abbiano un impatto limitato sull'ammissibilità<sup>9</sup>, i criteri relativi alla durata minima del soggiorno legale (che è regolamentata in alcuni Stati membri e varia da uno a dieci anni) possono limitare l'accesso dei richiedenti stranieri. Inoltre requisiti quali l'obbligo di disporre di un indirizzo permanente o di un conto bancario sono d'ostacolo ai senzatetto o alle persone emarginate che vivono in aree svantaggiate (ad esempio negli insediamenti Rom).

Benché l'accertamento delle fonti di reddito sia un elemento essenziale per garantire l'adeguata destinazione delle prestazioni di reddito minimo, l'eccessiva severità di tale accertamento può anche determinare una copertura insufficiente. L'accertamento delle fonti di reddito tiene conto delle risorse di tutti i componenti della famiglia, che si tratti di redditi, patrimoni, beni mobili o immobili. Nella maggior parte degli Stati membri la soglia utilizzata per l'accertamento delle fonti di reddito rappresenta il livello massimo della prestazione erogata (e le prestazioni di reddito minimo sono utilizzate per integrare il reddito della famiglia affinché raggiunga tale livello). In alcuni Stati membri, se la soglia è fissata a un livello basso, l'accertamento delle fonti di reddito può escludere dall'ammissibilità alle prestazioni di reddito minimo un numero significativo di famiglie a basso reddito e di lavoratori poveri. Inoltre una copertura incompleta può derivare da un'eccessiva rigidità

---

<sup>8</sup> Relazione congiunta del comitato per la protezione sociale e della Commissione europea sul reddito minimo (grafico 27).

<sup>9</sup> In tutti gli Stati membri sia i cittadini del paese in questione sia i cittadini di un altro Stato membro dell'UE (in funzione delle norme generali che disciplinano il soggiorno legale) hanno diritto a percepire il reddito minimo.

nella concezione dell'accertamento delle condizioni patrimoniali, che genera situazioni in cui una famiglia potrebbe essere esclusa dalle prestazioni di reddito minimo a causa di una contabilizzazione sproporzionata di patrimoni di modesto valore<sup>10</sup>.

Infine le prestazioni potrebbero non essere adeguatamente distribuite tra i componenti della famiglia, in quanto il diritto a richiederle è riservato al capofamiglia. Nella maggior parte dei paesi le donne non sono generalmente considerate capifamiglia, se non nei casi in cui nella famiglia non viva stabilmente alcun maschio adulto<sup>11</sup>. Solo in pochi Stati membri è previsto in casi specifici il diritto dei singoli componenti della famiglia di percepire prestazioni, mentre l'ammissibilità deve comunque essere determinata a livello familiare. Senza aumentare necessariamente il livello complessivo delle prestazioni percepite a livello familiare, le soluzioni che agevolano la percezione di un sostegno al reddito da parte dei singoli componenti della famiglia possono contribuire a promuovere la parità di genere nonché l'indipendenza economica e la sicurezza del reddito delle donne e dei giovani adulti.

I piani nazionali per la ripresa e la resilienza elaborati nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza prevedono riforme negli Stati membri in cui le raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del processo del semestre europeo hanno individuato sfide in termini di adeguatezza e copertura del reddito minimo<sup>12</sup>. A titolo di esempio, diversi investimenti si concentrano sull'ampliamento dei servizi sociali o sul miglioramento della loro qualità, sulla lotta alla povertà energetica e sull'inclusione dei gruppi vulnerabili. Alcuni piani per la ripresa e la resilienza mirano inoltre ad aumentare l'efficacia e l'adeguatezza delle prestazioni sociali, compreso il reddito minimo.

**In terzo luogo, il livello di mancato utilizzo delle prestazioni di reddito minimo sembra essere piuttosto elevato in tutti gli Stati membri.** Le stime disponibili sul numero di persone che non utilizza le prestazioni oscillano generalmente tra il 30 % e il 50 % della popolazione ammissibile. Tale circostanza può essere spiegata da vari fattori, quali le informazioni limitate, la complessità dell'accesso, la mancanza di fiducia nelle istituzioni e la percezione di essere stigmatizzati. Pare che solo pochi Stati membri raccolgano informazioni sulla mancata diffusione.

**In quarto luogo, il coordinamento tra le politiche di sostegno al reddito e gli incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare rimane insufficiente.** Le reti di sicurezza sociale dovrebbero essere concepite in modo tale da garantire incentivi al lavoro. In particolare, il modo in cui il sostegno al reddito è concepito non dovrebbe erodere gli incentivi al lavoro né creare trappole della povertà (o trappole dei salari bassi per coloro che lavorano e percepiscono un sostegno al reddito). In alcuni casi, tassi elevati di revoca delle prestazioni di reddito minimo (anche per quanto riguarda le prestazioni complementari) o un'aliquota marginale di imposta effettiva elevata potrebbero diminuire gli incentivi ad accettare proposte di lavoro. Benché sia evidente che il reddito da lavoro (già al livello del salario minimo) dovrebbe essere superiore al reddito derivante dalle prestazioni, anche altri fattori incidono sul tasso di transizione dei beneficiari del reddito minimo verso l'occupazione (ad esempio la partecipazione e la qualità della consulenza del lavoro o di altre misure di attivazione personalizzate, la carenza di competenze, problemi di salute, la disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia ecc.).

---

<sup>10</sup> Ad esempio beni mobili o immobili ereditati di modesto valore, risparmi ecc.

<sup>11</sup> Fonte: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>.

<sup>12</sup> In Lettonia, Lituania, Croazia, Spagna, Romania e Bulgaria.

Le politiche attive del mercato del lavoro che incoraggiano la transizione verso l'occupazione comprendono l'apprendimento permanente nonché un sostegno e orientamenti personalizzati che rispondano a esigenze specifiche, promuovendo posti di lavoro di qualità e la conservazione del posto di lavoro e favorendo i progressi nell'attività lavorativa, in linea con il concetto di mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento<sup>13</sup>. Tuttavia in molti Stati membri tali misure non vengono adattate sufficientemente alle esigenze individuali dei beneficiari del reddito minimo, che sono spesso i più lontani dal mercato del lavoro.

**Benché la partecipazione a programmi di attivazione sia obbligatoria nella maggior parte degli Stati membri, misure adeguate potrebbero persino non essere disponibili.** Per essere più efficaci e incoraggiare l'accettazione delle offerte di lavoro, i requisiti di attivazione (e le relative sanzioni) devono essere affiancati da servizi di sostegno quali consulenza, coaching o assistenza nella ricerca di un impiego. Occorre prestare particolare attenzione ai giovani adulti esclusi dal mercato del lavoro o a rischio di povertà o di esclusione sociale. Al fine di reintrodurli nell'istruzione, nella formazione o nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile, la percezione del sostegno al reddito dovrebbe essere collegata a misure di attivazione particolarmente incisive che li aiutino ad acquisire esperienza lavorativa e a sviluppare le giuste competenze per un mondo del lavoro in evoluzione, in particolare le competenze pertinenti per le transizioni verde e digitale.

Gli incentivi positivi all'assunzione, che favoriscono una transizione graduale verso il mercato del lavoro, pur continuando a garantire l'ammissibilità a percepire il reddito minimo per un certo lasso di tempo durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, producono generalmente risultati positivi. Anche la qualità e la sostenibilità dei posti di lavoro offerti (ossia posti di lavoro di qualità e di lunga durata) rappresentano una sfida. In circa un quarto degli Stati membri la partecipazione a programmi di lavori pubblici è obbligatoria o costituisce la prima opzione scelta dai beneficiari, benché si ritenga generalmente che i lavori pubblici abbiano un impatto limitato o nullo in termini di sostegno alla transizione a lungo termine verso l'occupazione. Il ruolo dell'economia sociale è fondamentale per agevolare l'offerta di opportunità di lavoro ai beneficiari del reddito minimo. Lavorare nell'economia sociale potrebbe costituire un primo passo verso l'integrazione nel mercato del lavoro aperto.

**In quinto luogo, è altresì necessario garantire un accesso effettivo a servizi abilitanti ed essenziali di qualità.** Sebbene non sia possibile stilare un elenco esaustivo, i servizi abilitanti comprendono di norma i servizi abilitanti generali forniti a tutti, come l'educazione e cura della prima infanzia, la formazione e l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine. Una categoria specifica di servizi abilitanti – i servizi di inclusione sociale – comprende servizi che fanno fronte a problemi specifici delle persone più lontane dal mercato del lavoro per aiutarle a integrarsi nella società e nel mondo del lavoro. I servizi di inclusione sociale possono comprendere l'assistenza sociale, la consulenza, il coaching, il tutoraggio, il sostegno psicologico e la riabilitazione. Inoltre l'accessibilità, anche sotto il profilo economico, di servizi essenziali quali l'acqua, i servizi igienici, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali costituisce un presupposto fondamentale per qualsiasi ulteriore integrazione sociale. Sebbene la maggior parte di tali servizi sia, in linea di principio, a disposizione dell'intera popolazione, l'accesso ad essi e la loro accessibilità economica possono rappresentare un problema per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, soprattutto alla luce degli attuali rincari dei prezzi dell'energia.

Il drastico aumento dei prezzi dell'energia sta mettendo sotto pressione le famiglie vulnerabili e rischia di causare danni sociali ed economici più ampi. In questo periodo turbolento,

---

<sup>13</sup> Cfr. la raccomandazione 2008/867/CE della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

disporre di solide reti di sicurezza sociale contribuisce a ridurre il rischio di povertà energetica. In particolare il reddito minimo e l'accesso ai servizi essenziali possono contribuire ad attenuare gli effetti dei rincari sulle persone più vulnerabili, integrando nel contempo altre misure strutturali. Rispetto alle misure che intervengono sui prezzi, le misure di sostegno al reddito consentono generalmente di indirizzare meglio il sostegno verso coloro che ne hanno bisogno e sono più compatibili con il mantenimento degli incentivi a ridurre il consumo di energia.

**In sesto luogo, le persone che non dispongono di risorse sufficienti si trovano ad affrontare molteplici e complessi ostacoli che si frappongono all'inclusione, e necessitano pertanto di un sostegno personalizzato.** Alcune persone sono attivamente disponibili a (ri)entrare nel mercato del lavoro. Altre potrebbero non essere (immediatamente) in grado di lavorare, come le persone con gravi disabilità o problemi di salute, le persone che non dispongono delle competenze sociali di base, i senzatetto o coloro che si prendono cura di bambini piccoli o di adulti a carico. Per tali persone, le politiche di inclusione sociale sono di primaria importanza e possono facilitare la ricerca di un lavoro in una fase successiva. Al fine di fornire un sostegno personalizzato, la maggior parte degli Stati membri effettua una valutazione multidimensionale delle esigenze. In circa la metà dei paesi tale valutazione riguarda tutte le persone che vivono in famiglie che non dispongono di risorse sufficienti, mentre in un gruppo più ristretto di Stati membri è limitata a gruppi specifici (ad esempio le persone disoccupate per un determinato periodo) o è effettuata su base discrezionale. Tuttavia solo la metà circa degli Stati membri che effettuano una valutazione multidimensionale delle esigenze offre un piano di inclusione su misura per far fronte agli ostacoli che si frappongono all'integrazione sociale e, in ultima analisi, all'occupazione. Poiché i disoccupati di lungo periodo rappresentano verosimilmente una percentuale significativa dei beneficiari del reddito minimo, viene loro offerto un accordo di inserimento lavorativo, in linea con la raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro<sup>14</sup>.

**Infine, l'attuazione efficace di solide reti di sicurezza sociale è ostacolata da questioni di governance.** Tra gli ostacoli principali figurano l'insufficiente coordinamento tra le diverse realtà a causa della mancanza di norme di collaborazione, la mancanza di scambio di informazioni, la carenza di capacità umane e la scarsità di risorse, anche per quanto riguarda le infrastrutture dei servizi pubblici per l'impiego e dei servizi abilitanti. Tali limitazioni comportano inoltre sfide per il monitoraggio e la valutazione periodici dell'efficacia: circa la metà degli Stati membri dispone di meccanismi di monitoraggio periodico, mentre in altri tale pratica non è ancora stata istituita.

**In futuro si prospettano ulteriori sfide strutturali, il che rende necessaria la creazione di solide reti di sicurezza sociale.** L'accelerazione delle transizioni verde e digitale offre una finestra di opportunità per stimolare la crescita economica e creare posti di lavoro. Reti di sicurezza sociale ben concepite e solide possono contribuire a mettere pienamente a frutto tale potenziale, favorendo le transizioni nel mercato del lavoro e una partecipazione più attiva delle persone svantaggiate. D'altro canto, l'insufficiente copertura delle prestazioni contributive (comprese le prestazioni di disoccupazione e le pensioni future), dovuta al crescente ricorso al lavoro atipico, può comportare oneri aggiuntivi per i regimi a carattere non contributivo.

---

<sup>14</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (GU C 67 del 20.2.2016).



**In tale contesto, le reti di sicurezza sociale e in particolare il reddito minimo devono essere modernizzati e adattati per promuovere l'inclusione sociale e sostenere le persone che sono in grado di lavorare nei loro percorsi verso un'occupazione di qualità.**

Garantire reti di sicurezza sociale adatte a tutelare una vita dignitosa è una questione di cui l'Unione si occupa da tempo. Nel 1992 il Consiglio ha adottato la raccomandazione 92/441/CEE in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale<sup>15</sup>, proponendo come obiettivo comune la fissazione di un livello minimo di reddito garantito nonché principi e orientamenti per il conseguimento di tale obiettivo. I principi generali del quadro di riferimento includevano la disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale per coloro la cui età, salute e situazione familiare lo permettono nonché misure di integrazione economica e sociale per le altre persone. Gli obiettivi di tale raccomandazione sono stati ribaditi e ulteriormente rafforzati dalla raccomandazione 2008/867/CE della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>16</sup>.

Riconoscendo l'importanza di una risposta politica a livello di Unione per affrontare le sfide attuali, nell'ottobre 2020 il Consiglio ha invitato la Commissione ad avviare un aggiornamento del quadro dell'Unione al fine di sostenere e integrare efficacemente le politiche degli Stati membri in materia di protezione del reddito minimo nazionale<sup>17</sup>. Nella sua risoluzione<sup>18</sup>, il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a introdurre un reddito minimo adeguato, sottolineando il ruolo della protezione del reddito minimo come strumento per combattere la povertà.

**In tale contesto e nell'ottica di garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, la presente raccomandazione mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale promuovendo un adeguato sostegno al reddito e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, e favorendo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare, come stabilito dal principio 14 del pilastro europeo dei diritti sociali. In tal modo, la raccomandazione punta a conseguire un elevato livello di occupazione contribuendo attivamente all'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare. Tali obiettivi dovranno essere conseguiti senza pregiudicare le facoltà degli Stati membri di organizzare i rispettivi sistemi di protezione sociale.**

Al fine di conseguire il suddetto obiettivo generale, gli obiettivi specifici dell'iniziativa sono i seguenti:

- a) migliorare l'adeguatezza del sostegno al reddito;
- b) aumentare la copertura e il livello di utilizzo del reddito minimo;
- c) per chi può lavorare, migliorare l'accesso a mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento;
- d) migliorare l'accesso ai servizi abilitanti ed essenziali;

---

<sup>15</sup> Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (GU L 245 del 26.8.1992).

<sup>16</sup> Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (GU L 307 del 18.11.2008).

<sup>17</sup> Conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2020, "Rafforzamento della protezione del reddito minimo per combattere la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della pandemia di COVID-19 e oltre".

<sup>18</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI)).

- e) promuovere un sostegno personalizzato;
- f) aumentare l'efficacia della governance delle reti di sicurezza sociale a livello di Unione, nazionale, regionale e locale nonché dei meccanismi per il monitoraggio e la presentazione di relazioni.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta contribuisce all'attuazione del principio 14 del pilastro europeo dei diritti sociali e promuoverà altri principi del pilastro, come quelli in materia di "sostegno attivo all'occupazione", "protezione sociale", "accesso ai servizi essenziali", "istruzione, formazione e apprendimento permanente" e "pari opportunità". Contribuirà al conseguimento dell'obiettivo principale in materia di riduzione della povertà e del relativo sotto-obiettivo in materia di povertà infantile stabiliti nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e favorirà il raggiungimento degli obiettivi principali in materia di occupazione e dell'obiettivo principale in materia di competenze.

La proposta si basa sulla raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale. È coerente con le disposizioni vigenti e introduce nuovi elementi laddove si è ritenuto che la raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio fosse insufficiente e dovesse evolversi alla luce dei cambiamenti sociali. Per motivi di semplificazione, la proposta mira a sostituire la raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, garantendo nel contempo che il livello di protezione acquisito non sia ridotto.

La proposta integra inoltre la raccomandazione 2008/867/CE della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro. Le strategie di inclusione attiva puntano a contribuire a integrare in posti di lavoro sostenibili e di qualità coloro che possono lavorare e a fornire a coloro che non possono farlo risorse e sostegno sufficienti per vivere dignitosamente. La presente proposta si basa sull'esperienza e sugli insegnamenti tratti dall'attuazione della suddetta raccomandazione e offre la possibilità di svilupparne ulteriormente i vari elementi nonché di colmare le lacune rimanenti.

L'iniziativa proposta sviluppa e integra la raccomandazione dell'ILO sui sistemi nazionali di protezione sociale di base<sup>19</sup>, che fornisce ai paesi orientamenti su come estendere la copertura della protezione sociale dando la priorità all'istituzione di sistemi nazionali di protezione sociale di base accessibili a tutti coloro che ne hanno bisogno.

Il processo del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali ha messo in luce le sfide strutturali legate ai regimi di reddito minimo e a elementi correlati quali l'inclusione sociale e l'attivazione del mercato del lavoro; diversi Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese in questo ambito. Il quadro di valutazione della situazione sociale riveduto<sup>20</sup> tiene traccia dei risultati e delle tendenze negli Stati membri, consentendo alla Commissione di monitorare i progressi compiuti nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese. Gli orientamenti del 2022 per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione affermano che i regimi di protezione sociale dovrebbero garantire un adeguato reddito minimo per chiunque non disponga di risorse sufficienti e promuovere l'inclusione sociale incoraggiando le persone a partecipare

---

<sup>19</sup> Raccomandazione n. 202 dell'ILO sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 2012.

<sup>20</sup> [Indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale – Pilastro europeo dei diritti sociali – Eurostat \(europa.eu\)](#) (in EN).

attivamente al mercato del lavoro e alla società, anche attraverso una fornitura mirata di servizi sociali. Per consolidare il lavoro di analisi, il comitato per la protezione sociale ha concordato un quadro di riferimento per l'analisi comparativa i cui risultati sono stati integrati nella relazione comune sull'occupazione, nelle relazioni per paese e nelle raccomandazioni specifiche per paese.

Nell'ottica di raccogliere costantemente tali informazioni contestuali e agevolare l'apprendimento reciproco e lo scambio di pratiche nell'ambito del metodo aperto di coordinamento, la creazione di una rete di autorità nazionali per il reddito minimo (MINET) ha consentito un dialogo strutturato periodico tra gli Stati membri.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

L'iniziativa è altresì complementare e coerente con diverse altre iniziative dell'Unione.

La raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro<sup>21</sup> raccomanda agli Stati membri di fornire un sostegno individuale ai disoccupati di lungo periodo e di incoraggiare un migliore coordinamento dei servizi pertinenti.

La raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>22</sup> punta a garantire che tutti i lavoratori contribuiscano e abbiano accesso formale a sistemi di protezione sociale efficaci, adeguati e trasparenti. Mira in particolare a sostenere i lavoratori atipici e autonomi che, a causa del loro stato occupazionale, non sono sufficientemente coperti dai regimi di sicurezza sociale a carattere contributivo e sono quindi esposti a una maggiore incertezza economica.

La direttiva relativa a salari minimi adeguati<sup>23</sup> mira a istituire un quadro per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, contribuendo in tal modo a far fronte alle trappole della povertà lavorativa e dei salari bassi.

La raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani<sup>24</sup> mira ad assicurare che tutti i giovani di età inferiore a 30 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, prevenendo in tal modo la povertà e l'esclusione sociale degli stessi.

La raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia<sup>25</sup> invita gli Stati membri a garantire ai minori a rischio di povertà o di esclusione sociale un accesso gratuito ed effettivo a servizi fondamentali per il loro sviluppo e il loro benessere, anche attraverso misure di integrazione dei genitori nel mercato del lavoro e prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie.

---

<sup>21</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (GU C 67 del 20.2.2016).

<sup>22</sup> Raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (GU C 387 del 15.11.2019).

<sup>23</sup> Aggiungere riferimento a seguito della pubblicazione.

<sup>24</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 30 ottobre 2020, relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (GU C 372 del 4.11.2020).

<sup>25</sup> Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (GU L 223 del 22.6.2021.).

La raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE)<sup>26</sup> sottolinea l'importanza di elaborare e attuare pacchetti strategici coerenti, compresi incentivi all'assunzione e alla transizione, miglioramento del livello delle competenze e riqualificazione, nonché un maggiore sostegno da parte dei servizi pubblici per l'impiego.

La strategia per la parità di genere 2019-2025<sup>27</sup> prende atto della percentuale più elevata di donne in condizioni di povertà, in particolare in età avanzata, a causa del divario di genere a livello occupazionale e retributivo, che si accumula nell'arco di una vita portando a un accentuato divario pensionistico.

Il quadro strategico dell'UE per i Rom e la raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom<sup>28</sup> invitano gli Stati membri a combattere la discriminazione multipla e strutturale nei confronti dei Rom, a garantire che entro il 2030 la maggior parte dei Rom sfugga alla povertà e ad adottare misure più incisive nei settori interconnessi del sostegno al reddito, dell'occupazione, dei servizi sanitari e servizi sociali, degli alloggi e dei servizi essenziali.

La strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030<sup>29</sup> mira a garantire, tra l'altro, che le persone con disabilità possano godere dei diritti umani, abbiano pari opportunità e pari accesso ai fini della partecipazione alla società e all'economia e beneficino di una protezione sociale adeguata in modo da garantire un reddito adeguato che possa offrire un tenore di vita dignitoso a loro e alle loro famiglie.

La nuova agenda per le competenze per l'Europa<sup>30</sup> definisce un piano globale per garantire l'equità sociale e agevolare l'accesso a un'istruzione e a una formazione inclusive per tutti, anche per i più vulnerabili. La raccomandazione del Consiglio sui conti individuali di apprendimento<sup>31</sup>, adottata come uno dei risultati dell'agenda per le competenze, dà alle persone la possibilità e la facoltà di partecipare ad attività di formazione pertinenti per il mercato del lavoro e agevola il loro accesso all'occupazione o il mantenimento della stessa. La proposta di dichiarare il 2023 "Anno europeo delle competenze" rivolgerà un'ulteriore attenzione alle competenze in tutte le fasi della vita.

La comunicazione della Commissione dal titolo "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita"<sup>32</sup> si basa sul principio dell'accessibilità, anche sotto il profilo economico, degli alloggi ristrutturati, contribuendo in

---

<sup>26</sup> Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, del 4 marzo 2021, relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19 (GU L 80 dell'8.3.2021).

<sup>27</sup> [EUR-Lex - 52020DC0152 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>28</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 12 marzo 2021, sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (GU C 93 del 19.3.2021).

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8376&furtherPubs=yes>.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" (COM(2020) 274 final).

<sup>31</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, sui conti individuali di apprendimento (GU C 243 del 27.6.2022).

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita" (COM(2020) 662 final).

tal modo all'obiettivo di garantire alloggi adeguati alla popolazione vulnerabile, in particolare attraverso la raccomandazione della Commissione sulla povertà energetica<sup>33</sup>.

La raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica<sup>34</sup> stabilisce orientamenti specifici volti ad aiutare gli Stati membri ad attuare in modo globale pacchetti strategici che garantiscano una transizione equa verso la neutralità climatica, prestando particolare attenzione alle famiglie vulnerabili.

Il piano REPowerEU<sup>35</sup> invita ad adottare misure mirate per ridurre al minimo la volatilità, tenere sotto controllo i prezzi e tutelare le persone in condizioni o a rischio di povertà (energetica), nell'ottica di assicurare i vantaggi a lungo termine di una transizione energetica equa e il rapido abbandono dei combustibili fossili russi.

La proposta di regolamento relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia<sup>36</sup>, presentata dalla Commissione, mira a far fronte al forte aumento dei prezzi dell'energia attraverso la riduzione del consumo di energia elettrica negli Stati membri e la condivisione dei profitti eccezionali realizzati dai produttori di energia con le persone che hanno più bisogno di aiuto, comprese le famiglie vulnerabili.

Il piano d'azione per l'economia sociale<sup>37</sup> aiuta l'economia sociale a prosperare, sfruttando il suo potenziale economico e di creazione di posti di lavoro nonché il suo contributo a una ripresa equa e inclusiva e alla duplice transizione verde e digitale.

La presente proposta contribuisce agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

La raccomandazione proposta si basa sull'articolo 292 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) quale base giuridica procedurale, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), TFUE quale base giuridica sostanziale.

L'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della lotta contro l'esclusione sociale. La proposta contribuirà a tale obiettivo promuovendo un sostegno al reddito a un livello che consenta di condurre una vita dignitosa, unitamente a un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali e misure a sostegno dell'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare.

Il ricorso alla base sostanziale dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), è limitato in primo luogo dall'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), che consente l'adozione solo di misure destinate

---

<sup>33</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020 sulla povertà energetica (GU L 357 del 27.10.2020).

<sup>34</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica (GU C 243 del 27.6.2022).

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano REPowerEU" (COM(2022) 230 final).

<sup>36</sup> Proposta di regolamento del Consiglio relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia (COM(2022) 473 final).

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale" (COM(2021) 778 final).

a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri, escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari.

Inoltre, a norma dell'articolo 153, paragrafo 4, tutte le disposizioni adottate a norma dell'articolo 153 richiedono che la raccomandazione i) non comprometta la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e ii) non incida sensibilmente sull'equilibrio finanziario di tale sistema.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La politica in materia di occupazione e protezione sociale resta principalmente di competenza degli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà.

A partire dall'adozione della raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio e della raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale<sup>38</sup>, l'Unione è intervenuta nel settore della protezione sociale, basandosi sul consenso sul fatto che l'approfondimento del mercato unico dovrebbe essere integrato dalla solidarietà sociale e dalla convergenza delle politiche di protezione sociale degli Stati membri.

Sebbene tutti gli Stati membri abbiano adottato riforme in materia di reddito minimo, i dati dimostrano che nella maggior parte di essi sussistono margini di miglioramento per affrontare le sfide individuate in modo integrato. Le lacune nell'attuazione efficace delle misure in materia di reddito minimo e di attivazione del mercato del lavoro aumentano i rischi per il benessere delle persone interessate e delle loro famiglie, che devono far fronte a una maggiore incertezza economica, e riducono i livelli occupazionali complessivi nell'economia. Il problema dell'inadeguatezza del sostegno al reddito e dell'accesso insufficiente ai servizi di sostegno per una percentuale considerevole della popolazione ha conseguenze negative sull'equità sociale e sulla crescita sostenibile. La persistente inattività e la lontananza dal mercato del lavoro comportano l'erosione delle competenze e una riduzione della qualità e della produttività della forza lavoro. Ciò costituisce un importante fattore alla base dell'esclusione sociale e della povertà nonché un ostacolo al conseguimento degli obiettivi principali per il 2030. Come indicato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta, è improbabile che l'obiettivo di riduzione della povertà possa essere conseguito nei prossimi anni, a meno che gli Stati membri non rafforzino i loro sistemi di protezione sociale e inclusione sociale, mentre l'obiettivo in materia di occupazione richiede politiche più efficaci di attivazione del mercato del lavoro.

A fronte del rischio di inerzia (o di un'azione insufficiente) e alla luce delle tendenze passate, delle sfide sociali future e del potenziale apprendimento reciproco tra Stati membri, l'Unione è in una posizione privilegiata per intensificare l'impegno e assumere un ruolo guida, nel rispetto delle competenze degli Stati membri nel settore della protezione sociale. L'azione dell'Unione può contribuire a garantire che tutti gli Stati membri si muovano contemporaneamente nella stessa direzione, promuovendo una convergenza verso l'alto all'interno degli Stati membri e tra di essi, dando luogo a società più eque e coese.

- **Proporzionalità**

Le misure proposte nella presente raccomandazione sono proporzionate agli obiettivi perseguiti. La proposta sostiene le reti di sicurezza sociale e i regimi di reddito minimo già esistenti negli Stati membri e integra l'impegno di questi ultimi nell'ambito della lotta contro

---

<sup>38</sup> Raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale (GU L 245 del 26.8.1992).

l'esclusione sociale e dell'integrazione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro. L'azione proposta rispetta le pratiche degli Stati membri e la diversità dei loro sistemi di protezione sociale. Riconosce che le diverse situazioni nazionali, regionali o locali potrebbero comportare differenze nelle modalità di attuazione della raccomandazione e consente agli Stati membri di avvalersi alla raccomandazione in funzione del loro contesto specifico. La proporzionalità è stata determinante anche nella scelta dell'atto giuridico.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Lo strumento è una proposta di raccomandazione del Consiglio che rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale proposta si basa sul diritto dell'Unione vigente ed è in linea con il tipo di strumenti utilizzabili per le azioni dell'Unione nei settori dell'occupazione e della politica sociale. La raccomandazione del Consiglio fornirà agli Stati membri orientamenti specifici sul percorso di riforma, lasciando loro un margine discrezionale quanto all'adeguamento delle misure alle istituzioni e ai modelli di attuazione nazionali. Essa stabilisce misure che devono essere considerate dagli Stati membri e fornisce una solida base per la cooperazione a livello di Unione in questo ambito, nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri nei settori politici pertinenti. Una volta adottata, la presente raccomandazione sostituirà la raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Nel 1999 la Commissione ha presentato una relazione sull'attuazione della raccomandazione 91/441/CEE del Consiglio<sup>39</sup>. La relazione confermava il ruolo essenziale del reddito minimo quale meccanismo ultimo di rete di sicurezza e concludeva che la raccomandazione aveva contribuito a organizzare e stimolare il dibattito tra gli Stati membri sul ruolo e sullo sviluppo del reddito minimo e aveva favorito la convergenza tra gli Stati membri. La relazione affermava che sussistevano differenze considerevoli per quanto riguarda le modalità di funzionamento dei redditi minimi, la misura in cui coprono i bisogni essenziali e la durata della copertura e il modo in cui erano collegati ad altre misure di sostegno sociale e all'occupazione.

Nel 2013 la Commissione ha esaminato l'attuazione della raccomandazione 2008/867/CE della Commissione<sup>40</sup>. La valutazione confermava la validità dell'approccio di inclusione attiva, ma riconosceva che i progressi nella sua attuazione a livello nazionale erano stati relativamente limitati, mettendo in luce sfide specifiche connesse alle tre parti dell'inclusione attiva, quali: i) scarsa adeguatezza, mancato utilizzo e copertura limitata del sostegno al reddito, ii) povertà dei lavoratori e potenziali effetti dissuasivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali e iii) accesso problematico a servizi di qualità in diversi Stati membri, in particolare per i Rom, i migranti e le persone con disabilità. L'attuazione era inoltre ostacolata da difficoltà di coordinamento a livello locale e dalla dispersione delle competenze tra i vari livelli politici.

---

<sup>39</sup> Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione della raccomandazione 91/441/CEE del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (COM(1998) 774 final).

<sup>40</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Seguito dato all'attuazione da parte degli Stati membri della raccomandazione della Commissione europea del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro – Verso un approccio orientato agli investimenti nel settore sociale" (SWD(2013) 39 final).

Un ulteriore esame dei progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione 2008/867/CE della Commissione è stato effettuato nel 2017<sup>41</sup>. I risultati di tale valutazione mettevano in luce l'importanza di misure strategiche integrate e globali per le persone svantaggiate e invitavano a concentrarsi maggiormente su un sostegno adeguato all'inclusione sociale delle persone che non sono in grado di lavorare, sottolineando la necessità di un'intensa collaborazione tra i portatori di interessi e di un coinvolgimento attivo di tutti i soggetti pertinenti.

I risultati delle suddette valutazioni sono stati presi in considerazione nell'elaborazione della presente proposta.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione ha effettuato consultazioni dei portatori di interessi nel corso di due periodi. Dal 14 gennaio al 30 novembre 2020 la Commissione ha effettuato una consultazione pubblica riguardante il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (compreso il principio 14)<sup>42</sup>, che ha contribuito a definire il contenuto della presente proposta. Inoltre dal 5 gennaio al 5 maggio 2022 la Commissione ha effettuato consultazioni mirate sull'iniziativa stessa. Tali consultazioni, costituite principalmente da discussioni tematiche, hanno coinvolto parti sociali, organizzazioni della società civile, il comitato per la protezione sociale e il comitato per l'occupazione, il Comitato economico e sociale europeo, la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, il Comitato delle regioni, giovani, ricercatori e il mondo accademico. Tutti i portatori di interessi potevano partecipare all'invito a presentare contributi, nell'ambito del quale sono stati presentati 75 contributi individuali e 33 documenti di sintesi, provenienti principalmente dalla società civile, da cittadini nonché da associazioni di imprese, dal mondo accademico, da sindacati e da autorità pubbliche.

La maggior parte dei portatori di interessi si è dichiarata favorevole a un'iniziativa dell'Unione volta a rafforzare il quadro attuale. Molti di essi hanno ribadito che i redditi minimi sono interconnessi con altre misure di sostegno e che, come tali, dovrebbero essere considerati come parte integrante di sistemi di protezione sociale più ampi, concepiti e attuati a livello nazionale. Una raccomandazione del Consiglio che fornisca orientamenti a livello di Unione, pur lasciando l'attuazione agli Stati membri, è stata generalmente indicata come lo strumento più adatto. La maggior parte dei portatori di interessi ha ribadito l'importanza di un approccio di inclusione attiva che contempli un sostegno al reddito, mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, inclusione sociale e accesso a servizi di qualità. Affinché l'approccio sia efficace, un adeguato sistema di governance dovrebbe favorire la collaborazione dei diversi attori a livello verticale e orizzontale. A tal fine numerosi portatori di interessi hanno ribadito l'importanza degli attori locali, compresi i prestatori di servizi e le organizzazioni della società civile, e hanno raccomandato che tali attori diventino parte dei sistemi di governance. Per quanto riguarda l'adeguatezza, la maggior parte dei portatori di interessi era concorde sul fatto che il livello di sostegno al reddito dovrebbe essere fissato a un livello pari o superiore alla soglia di povertà nazionale per garantire una vita dignitosa. La maggior parte dei portatori di interessi ha sottolineato la necessità di un solido sistema di monitoraggio per favorire un'attuazione efficace della raccomandazione.

---

<sup>41</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della raccomandazione della Commissione del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (SWD(2017) 257 final).

<sup>42</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali" (SWD(2021) 46 final).



- **Assunzione e uso di perizie**

Le informazioni a sostegno dell'iniziativa comprendono:

- uno studio esplorativo a sostegno del documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes". L'obiettivo dello studio era i) raccogliere dati sul reddito minimo nazionale nell'Unione, ii) individuare i punti di forza e le sfide legate all'efficacia del reddito minimo e iii) valutare gli effetti delle diverse misure volte a migliorarne l'efficacia, anche per quanto riguarda l'attivazione e l'accesso ai servizi;
- una modellizzazione degli effetti di opzioni strategiche selezionate nell'erogazione di un adeguato sostegno al reddito, realizzata dal Centro comune di ricerca;
- un quadro di riferimento per l'analisi comparativa del reddito minimo concordato in seno al comitato per la protezione sociale, che ha individuato tre leve politiche che hanno maggiori probabilità di incidere sull'efficacia del reddito minimo: i) adeguatezza delle prestazioni, ii) norme in materia di ammissibilità e utilizzo delle prestazioni e iii) misure di attivazione e accesso ai servizi. Il quadro di riferimento ha individuato una gamma di indicatori di risultato, di prestazione e di leva politica, compreso un duplice indicatore dell'adeguatezza del sostegno monetario al reddito: i) in rapporto alla soglia nazionale di rischio di povertà nello Stato membro interessato, e ii) in rapporto al reddito di un lavoratore a basso salario, definito come una persona che percepisce il 50 % del salario medio;
- la relazione congiunta del comitato per la protezione sociale e della Commissione, che, sulla base del quadro di riferimento per l'analisi comparativa, fornisce una panoramica della situazione in materia di reddito minimo;
- il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale (SPPM), che individua le principali tendenze sociali annuali da tenere sotto osservazione in tutta l'Unione nonché le principali sfide sociali e i risultati sociali positivi nei singoli Stati membri.
- **Valutazione d'impatto**

Lo strumento proposto – una raccomandazione del Consiglio – lascia agli Stati membri un margine di manovra sufficiente per determinare come conseguire al meglio gli obiettivi della presente iniziativa, tenendo conto delle circostanze nazionali, regionali o locali. Poiché il potenziale impatto dipende dalle azioni concrete intraprese dagli Stati membri, una valutazione d'impatto vera e propria non può analizzare appieno l'impatto previsto prima che gli Stati membri abbiano compiuto le proprie scelte attuative.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente proposta delinea una panoramica delle sfide più importanti per quanto riguarda l'efficacia del reddito minimo. Comprende inoltre un'analisi dell'impatto di possibili riforme strategiche sulla riduzione della povertà.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non pertinente.

- **Diritti fondamentali**

La proposta contribuirà a salvaguardare il diritto a una vita dignitosa (articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di seguito la "Carta"), alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa nonché a

un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti (articolo 34 della Carta).

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Non pertinente.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Gli Stati membri riferiranno periodicamente alla Commissione in merito ai progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione. La raccomandazione stabilisce inoltre un periodo per l'attuazione graduale, entro la fine del 2030, della disposizione relativa all'adeguatezza del sostegno al reddito. Le relazioni sui progressi compiuti dovrebbero essere discusse in seno al comitato per la protezione sociale, in stretta collaborazione con il comitato per l'occupazione e la rete dei servizi pubblici per l'impiego per quanto riguarda l'accesso a mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento.

Sulla base delle relazioni nazionali sui progressi compiuti saranno presentate, a livello di Unione, periodiche relazioni congiunte del comitato per la protezione sociale e della Commissione. La Commissione monitorerà inoltre periodicamente l'attuazione della raccomandazione nell'ambito del semestre europeo e formulerà, se del caso, raccomandazioni specifiche per paese.

La Commissione intende inoltre collaborare con il comitato per la protezione sociale al fine di sviluppare ulteriormente il quadro di riferimento per l'analisi comparativa dei regimi di reddito minimo, onde contribuire al monitoraggio della presente raccomandazione e migliorare la disponibilità e la comparabilità degli indicatori pertinenti.

La Commissione intende esaminare le azioni intraprese in risposta alla raccomandazione proposta, in particolare per quanto riguarda il loro impatto sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, sull'aumento dell'occupazione e sul miglioramento delle competenze, e riferire al Consiglio entro il 2032. In base ai risultati dell'esame, la Commissione potrebbe prendere in considerazione la possibilità di presentare ulteriori proposte.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non pertinente.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Il punto 1) indica l'obiettivo della presente raccomandazione.

Il punto 2) contiene le definizioni che devono applicarsi ai fini della raccomandazione.

Il punto 3) raccomanda agli Stati membri di sviluppare solide reti di sicurezza sociale attraverso un approccio integrato che combini sostegno al reddito, incentivi e sostegno alla (re)integrazione nel mercato del lavoro e accesso ai servizi.

I punti da 4) a 7) raccomandano agli Stati membri di garantire l'adeguatezza del sostegno al reddito definendo una metodologia trasparente per la fissazione e la revisione del livello di sostegno al reddito, proponendo valori di riferimento per orientare la valutazione dell'adeguatezza e raccomandando adeguamenti annuali del sostegno al reddito. In particolare, il punto 6) invita gli Stati membri a conseguire gradualmente l'adeguatezza del sostegno al reddito entro il 31 dicembre 2030.

Il punto 8) raccomanda agli Stati membri di prevedere la possibilità di richiedere che il sostegno al reddito sia fornito a singoli componenti della famiglia, senza aumentare necessariamente il livello complessivo delle prestazioni percepite dal nucleo familiare.

Il punto 9) raccomanda agli Stati membri di garantire che il reddito minimo offra una copertura completa di tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti, prevedendo tra l'altro criteri di ammissibilità non discriminatori e un accertamento delle fonti di reddito proporzionato.

Il punto 10) raccomanda agli Stati membri di incoraggiare il pieno utilizzo del reddito minimo, anche semplificando la procedura di domanda, riducendo gli ostacoli amministrativi e fornendo informazioni accessibili ai potenziali beneficiari.

Il punto 11) raccomanda agli Stati membri di garantire incentivi adeguati affinché i beneficiari del reddito minimo possano (re)integrarsi nel mercato del lavoro nonché mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento e tassi di occupazione elevati, anche attraverso investimenti nel capitale umano e nelle competenze, salvaguardando gli incentivi al lavoro, sostenendo i datori di lavoro e agevolando l'offerta di opportunità di lavoro nel settore dell'economia sociale.

Il punto 12) raccomanda agli Stati membri di garantire un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali salvaguardando la continuità dell'accesso ai servizi essenziali (compresa l'energia) e facendo fronte agli ostacoli che si frappongono all'accesso ai servizi.

Il punto 13) raccomanda agli Stati membri di sviluppare approcci personalizzati per far fronte ai vari ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale e all'occupazione delle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

I punti 14) e 15) raccomandano agli Stati membri di istituire sistemi di governance e di monitoraggio efficaci e di riferire periodicamente alla Commissione in merito all'attuazione della raccomandazione.

Il punto 16) invita la Commissione a collaborare ulteriormente con il comitato per la protezione sociale sul quadro di riferimento per l'analisi comparativa dei regimi di reddito minimo e a migliorare la disponibilità e la comparabilità dei dati pertinenti. Raccomanda inoltre alla Commissione e al comitato per la protezione sociale di esaminare periodicamente i progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione e di riferire al Consiglio entro il 2032.

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j),

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Nell'ottica di garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, la presente raccomandazione mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale e a perseguire livelli elevati di occupazione promuovendo un adeguato sostegno al reddito e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, e favorendo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare.
- (2) A norma dell'articolo 151 TFUE, l'Unione e gli Stati membri hanno come obiettivi, tra l'altro, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e la lotta contro l'emarginazione sociale.
- (3) L'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito la "Carta") riconosce e rispetta i diritti di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali. La Carta stabilisce inoltre che ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali e che, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti.
- (4) La raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale<sup>43</sup> invita gli Stati membri a riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e raccomanda loro di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale. Alla luce del contenuto della presente raccomandazione è opportuno sostituire la raccomandazione 92/441/CEE.
- (5) La raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>44</sup> definisce una strategia globale volta a facilitare l'integrazione in posti di lavoro sostenibili e di qualità per coloro che sono in grado di lavorare e a fornire a coloro che non ne sono in

<sup>43</sup> Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (GU L 245 del 26.8.1992).

<sup>44</sup> Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (GU L 307 del 18.11.2008).

grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale. Tale approccio integrato, basato su una combinazione di tre parti strategiche – adeguata integrazione del reddito, mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento e accesso a servizi di qualità – è particolarmente importante per le persone più lontane dal mercato del lavoro o escluse dalla società.

- (6) Nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali, che stabilisce 20 principi per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Il principio 14 afferma che "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro."
- (7) Il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>45</sup> (di seguito il "piano d'azione") persegue l'ambizione di realizzare un'Unione sociale forte. Nel giugno 2021 il Consiglio europeo, in linea con la dichiarazione di Porto<sup>46</sup>, ha accolto con favore l'obiettivo sociale dell'Unione in materia di povertà in base al quale entro il 2030 il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni<sup>47</sup>, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini. Il Consiglio europeo ha inoltre accolto con favore l'obiettivo principale in materia di occupazione, che prevede che almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbia un lavoro, e l'obiettivo principale in materia di competenze, secondo cui almeno il 60 % di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione. Nel giugno 2022 gli Stati membri hanno presentato i loro obiettivi nazionali. Un quadro di valutazione della situazione sociale riveduto e un quadro di riferimento per l'analisi comparativa del reddito minimo, concordati dal comitato per la protezione sociale, rafforzano la base analitica del semestre europeo, della relazione comune sull'occupazione e delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (8) L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i suoi obiettivi di sostegno sottolineano che la crescita economica sostenibile deve andare di pari passo con l'eliminazione della povertà e delle altre deprivazioni, la riduzione delle disuguaglianze e il miglioramento dell'accesso alla salute, all'istruzione e all'occupazione.
- (9) Nella sua risoluzione del 24 ottobre 2017<sup>48</sup> il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a introdurre un reddito minimo adeguato, sottolineando il ruolo della protezione del reddito minimo come strumento per combattere la povertà. Nelle sue conclusioni del 12 ottobre 2020<sup>49</sup>, il Consiglio ha invitato la Commissione ad avviare un aggiornamento del quadro dell'Unione al fine di sostenere e integrare efficacemente le politiche degli Stati membri in materia di protezione del reddito minimo nazionale. Nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa, i cittadini hanno chiesto un quadro comune dell'Unione sul reddito minimo<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali" (COM(2021) 102 final).

<sup>46</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

<sup>47</sup> Rispetto al 2019.

<sup>48</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI)).

<sup>49</sup> Conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2020, "Rafforzamento della protezione del reddito minimo per combattere la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della pandemia di COVID-19 e oltre".

<sup>50</sup> Conferenza sul futuro dell'Europa, relazione sul risultato finale, maggio 2022, pag. 58.

- (10) La presente raccomandazione si basa sui risultati delle valutazioni della Commissione<sup>51</sup> che esaminano i progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione 2008/867/CE della Commissione. Le valutazioni hanno confermato la validità dell'approccio di inclusione attiva, ma hanno messo in luce sfide specifiche connesse, tra l'altro, alla scarsa adeguatezza, al limitato utilizzo e alla ridotta copertura del reddito minimo, ai potenziali effetti dissuasivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali e all'accesso problematico a servizi di qualità che promuovano l'inclusione sociale e l'integrazione nel mercato del lavoro. Hanno inoltre invitato a concentrarsi maggiormente su un sostegno adeguato all'inclusione sociale delle persone che non sono in grado di lavorare.
- (11) Nonostante nell'ultimo decennio siano stati compiuti progressi nella riduzione della povertà e dell'esclusione sociale nell'Unione, nel 2021 oltre 95,4 milioni di persone continuavano a essere a rischio, e le donne erano maggiormente esposte al rischio rispetto agli uomini. L'aumento del rischio di povertà per le persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati e il peggioramento della gravità e della persistenza della povertà in molti Stati membri, unitamente a una diminuzione dell'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà, sono fonte di preoccupazione. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero fare di più, e in modo più efficiente, per aiutare le persone più vulnerabili e svantaggiate.
- (12) Un'occupazione sostenibile e di qualità è il modo migliore per uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale. Al tempo stesso, garantire che un maggior numero di persone partecipi al mercato del lavoro concorre al finanziamento dei sistemi di protezione sociale e ne migliora la sostenibilità finanziaria, contribuendo all'equità intergenerazionale e promuovendo la coesione sociale. Per conseguire livelli occupazionali più elevati è di fondamentale importanza fornire sostegno alle persone per la riuscita delle transizioni nel mercato del lavoro.
- (13) I vantaggi sociali ed economici apportati da reti di sicurezza sociale adeguate e mirate hanno acquisito ulteriore importanza durante i periodi di lockdown legati alla pandemia di COVID-19. Le misure di confinamento hanno avuto effetti sproporzionati sulle donne e sui gruppi svantaggiati, specialmente per quanto riguarda l'accesso all'assistenza sanitaria per motivi di salute sia fisica sia mentale, all'istruzione e ai servizi pertinenti, il che ha aggravato anche le restrizioni all'accesso all'occupazione preesistenti<sup>52</sup>. Gli insegnamenti tratti dalla crisi hanno inoltre evidenziato l'importanza di sistemi di protezione sociale adeguati, completi e resilienti che fungano da strumenti preventivi e reattivi agli shock per sostenere la ripresa.
- (14) Le tendenze macroeconomiche associate alla globalizzazione, alle transizioni verde e digitale, ai cambiamenti demografici e all'evoluzione dei modelli di lavoro continuano a plasmare l'Unione. Reti di sicurezza sociale complete e solide, che garantiscano un adeguato sostegno al reddito e facilitino le transizioni verso il mercato del lavoro, compreso il sostegno alla riqualificazione e al miglioramento del livello delle competenze, possono contribuire a rendere tali processi giusti e inclusivi. I cambiamenti nei modelli di carriera, unitamente a un aumento delle forme di

---

<sup>51</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Seguito dato all'attuazione da parte degli Stati membri della raccomandazione della Commissione europea del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro – Verso un approccio orientato agli investimenti nel settore sociale" (SWD(2013) 39 final). Documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della raccomandazione della Commissione del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (SWD(2017) 257 final).

<sup>52</sup> Relazione comune sull'occupazione 2022.

occupazione atipiche, possono rendere più difficile per le persone a basso reddito rispettare i criteri necessari per accedere ai sistemi di protezione sociale di a carattere assicurativo e possono comportare un aumento della domanda di misure di sostegno alternative, come il reddito minimo. Inoltre, a seguito della guerra di aggressione ingiustificata e illegale intrapresa dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, il forte aumento dei prezzi dell'energia e, di conseguenza, dell'inflazione sta colpendo le famiglie a reddito basso e medio-basso. Le misure che intervengono sul reddito possono essere orientate verso i gruppi vulnerabili e sono compatibili con il mantenimento degli incentivi volti a ridurre la domanda di energia e a migliorare l'efficienza energetica.

- (15) La presente raccomandazione si concentra sulle "persone che non dispongono di risorse sufficienti", ossia coloro che vivono in famiglie che soffrono di penuria, irregolarità o precarietà delle risorse monetarie e materiali, indispensabili per la loro salute e il loro benessere e per la partecipazione alla vita economica e sociale. Per le persone che sono in grado di lavorare, solide reti di sicurezza sociale devono agevolare la (re)integrazione nel mercato del lavoro attraverso misure attive del mercato del lavoro, il sostegno alla ricerca di un impiego, l'istruzione e la formazione. A tutti coloro che ne hanno bisogno, compresi coloro che non sono in grado di lavorare, tali reti garantiscono un adeguato sostegno al reddito e servizi abilitanti. Pertanto le reti di sicurezza sociale non rappresentano uno strumento passivo, anzi fungono, per quanto possibile, da trampolino di lancio per l'integrazione socioeconomica e la mobilità sociale ascendente, migliorando l'inclusione e le prospettive occupazionali.
- (16) Le reti di sicurezza sociale comprendono una serie di prestazioni monetarie e in natura che forniscono sostegno al reddito e accesso ai servizi abilitanti ed essenziali. Una componente importante del sostegno al reddito è costituita dalle prestazioni di reddito minimo, definite come prestazioni monetarie di ultima istanza a carattere non contributivo volte a colmare lo scarto che separa una data famiglia da un determinato livello di reddito complessivo quando altre fonti di reddito o prestazioni sono state esaurite o non sono adeguate a garantire una vita dignitosa. Il sostegno al reddito può comprendere anche altre prestazioni monetarie, quali assegni familiari e per figli a carico, prestazioni per l'abitazione, prestazioni di disoccupazione, prestazioni di invalidità, prestazioni di vecchiaia o prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa. Può inoltre integrare le pensioni minime e il reddito da lavoro.
- (17) Il reddito minimo è un elemento fondamentale delle strategie per uscire dalla povertà e dall'esclusione e può fungere da stabilizzatore automatico. In momenti di crisi economica, può contribuire a favorire una ripresa sostenibile e inclusiva, ad attenuare il calo dei redditi delle famiglie e a contenere il livello delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Per chi può lavorare, il reddito minimo comprende incentivi adeguati e una condizionalità personalizzata e proporzionata alla (re)integrazione nel mercato del lavoro. Al tempo stesso, il reddito minimo dovrebbe essere concepito in combinazione con incentivi al lavoro onde evitare effetti di isteresi nel mercato del lavoro e favorire livelli occupazionali elevati.
- (18) Le prestazioni in natura possono fornire un sostegno mirato alle persone che non dispongono di risorse sufficienti per favorirne l'accesso a servizi specifici quali l'educazione e cura della prima infanzia, conformemente alla raccomandazione del

Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia<sup>53</sup>, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, gli alloggi sociali, l'occupazione e la formazione.

- (19) Intensificare l'impegno per realizzare reti di sicurezza sociale integrate e solide può non solo migliorare gli esiti sociali e sanitari per le persone più lontane dal mercato del lavoro, ma anche assicurare benefici sociali ed economici duraturi per l'Unione, stimolare la coesione economica, sociale e territoriale e creare società più eque, coese e resilienti. È necessario un impegno costante per migliorare l'accesso delle persone a basso reddito al sistema di protezione sociale a carattere assicurativo, onde aiutarle ad acquisire diritti di protezione sociale, in particolare agevolando l'occupazione di qualità, e coordinare l'erogazione del sostegno al reddito nell'ambito dei rispettivi regimi. Tali reti di sicurezza dovrebbero inoltre contribuire ad aumentare l'accesso delle persone in condizioni di povertà all'assistenza sanitaria e a un'alimentazione sana. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per aumentare l'efficacia e l'efficienza dei loro sistemi di protezione sociale nel loro complesso, anche favorendo l'accesso al mercato del lavoro, onde evitare che le persone si trovino in condizioni di povertà o debbano fare affidamento sul reddito minimo nel lungo periodo.
- (20) Sebbene tutti gli Stati membri dispongano di reti di sicurezza sociale, i progressi compiuti per renderle accessibili e adeguate sono stati disomogenei. La concezione di tali reti differisce da uno Stato membro all'altro, in linea con le diverse tradizioni nazionali e l'architettura generale dei sistemi di protezione sociale, ma gli Stati membri affrontano sfide simili. Benché vi sia stata una certa convergenza, le riforme adottate sinora non sono sempre state sufficienti o la loro attuazione è stata lenta, come dimostrano le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese ricorrenti da tempo nel processo del semestre europeo. I piani nazionali nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza prevedono un sostegno alle riforme e agli investimenti negli Stati membri interessati allo scopo di rafforzare l'efficacia, la concezione e la resilienza dei loro sistemi di protezione sociale, anche migliorando la concezione del reddito minimo e garantendo una convergenza verso l'alto in termini di adeguatezza e copertura dello stesso. Diversi investimenti si concentrano inoltre sulla lotta alla povertà energetica e sul miglioramento dell'accesso delle famiglie vulnerabili ai servizi essenziali.
- (21) Il sostegno al reddito è considerato adeguato quando garantisce una vita dignitosa in tutte le fasi della vita. Per garantire l'adeguatezza del sostegno complessivo al reddito è necessaria una metodologia solida e trasparente per la fissazione e l'adeguamento del sostegno al reddito a intervalli regolari, basata su indicatori pertinenti e che tenga conto delle esigenze specifiche delle famiglie. Valori di riferimento, quali la soglia nazionale di rischio di povertà o le metodologie basate su un paniere di beni e servizi definito a livello nazionale che rispecchi il costo della vita in un determinato Stato membro o in una data regione, possono contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza. L'adeguatezza può anche essere valutata rispetto al reddito da lavoro, ad esempio rispetto al reddito di un lavoratore a basso salario o di un lavoratore che percepisce il salario minimo. Benché sia evidente che il reddito da lavoro (già al livello del salario minimo) dovrebbe essere superiore al reddito derivante dalle prestazioni, non vi sono dati che indichino, in media, un impatto negativo significativo sulla probabilità di trovare un lavoro per chi percepisce il sostegno al reddito minimo. Date le disparità in termini di adeguatezza tra i paesi, gli Stati membri dovrebbero raggiungere livelli adeguati di sostegno complessivo al reddito in modo graduale. I

---

<sup>53</sup> Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (GU L 223 del 22.6.2021).



benefici devono essere mantenuti in linea con l'inflazione (soprattutto quella legata ai prodotti alimentari e all'energia), l'aumento del costo della vita e l'andamento dei salari.

- (22) I criteri di ammissibilità al reddito minimo possono costituire un ostacolo all'accesso da parte di determinati gruppi. In linea di principio, i minori sono coperti in quanto parte integrante del nucleo familiare. Tuttavia la soglia di età dei richiedenti fissata a più di 18 anni può limitare l'accesso dei giovani adulti. Le restrizioni relative alla durata minima del soggiorno legale possono limitare l'accesso dei cittadini stranieri, mentre la mancanza di un indirizzo permanente rende difficile beneficiare del reddito minimo per i senzatetto o le persone che vivono in aree svantaggiate (ad esempio negli insediamenti Rom). Benché l'accertamento delle fonti di reddito sia un elemento essenziale per garantire l'adeguata destinazione delle prestazioni di reddito minimo, la copertura può essere insufficiente anche quando la soglia massima del valore totale del reddito e del patrimonio esaminate nel corso di tale accertamento è fissata a un livello basso, escludendo così alcune famiglie, anche se versano in condizioni di povertà.
- (23) È opportuno colmare le lacune nella copertura del reddito minimo e garantire la continuità della copertura nelle diverse fasi della vita mediante l'introduzione di criteri di accesso trasparenti e non discriminatori. L'età, la disponibilità di un indirizzo permanente o il requisito di un soggiorno legale sproporzionatamente lungo non dovrebbero costituire un ostacolo all'accesso al reddito minimo. Le soglie utilizzate per l'accertamento delle fonti di reddito devono essere stabilite in base a quanto è necessario a famiglie di diverso tipo e di diverse dimensioni in un determinato Stato membro per condurre una vita dignitosa. I redditi bassi da lavoro (ad esempio i redditi *un tantum* o discontinui) dovrebbero essere trattati proporzionalmente nell'accertamento delle fonti di reddito, in modo da salvaguardare gli incentivi al lavoro e non escludere i richiedenti dalla possibilità di percepire prestazioni (eventualmente inferiori). L'accesso al reddito minimo deve essere concesso in maniera tempestiva e il diritto a ricevere le prestazioni dovrebbe essere illimitato, purché i richiedenti continuino a soddisfare i criteri di ammissibilità, condizione da verificare mediante riesami periodici.
- (24) In tempi di recessione economica la flessibilità nella configurazione del reddito minimo, anche prevedendo un accesso temporaneamente semplificato alle prestazioni, può contribuire in maniera rilevante ad attenuare le conseguenze sociali negative e svolgere un ruolo stabilizzante nell'economia. Le misure di risanamento del bilancio che comportano una riduzione dei livelli di protezione, anziché un miglioramento dell'efficacia dei regimi, dovrebbero essere utilizzate solo in ultima istanza e dovrebbero essere accompagnate da una valutazione dell'impatto distributivo per attenuare gli effetti negativi sulle persone più svantaggiate.
- (25) Oneri amministrativi sproporzionati, una scarsa consapevolezza o timori di stigmatizzazione o discriminazione possono far sì che le persone ammissibili al reddito minimo non chiedano di accedervi. Evitare regimi frammentati, garantire l'accessibilità generale e la semplicità delle procedure di domanda e offrire sostegno amministrativo ai potenziali richiedenti possono aumentare l'utilizzo del reddito minimo. Sono necessarie ulteriori misure per garantire l'utilizzo del reddito minimo da parte delle famiglie monoparentali, nelle quali il capofamiglia è prevalentemente una donna. Inoltre, gli sforzi di sensibilizzazione dovrebbero essere rivolti in particolare alle aree socialmente svantaggiate e alle famiglie più emarginate, compresi i Rom. Anche la scarsa accessibilità degli strumenti digitali o la mancanza di competenze legate al loro utilizzo può costituire un ostacolo all'accesso effettivo alle prestazioni,

anche per le persone con disabilità. Un monitoraggio e un'analisi periodici dei dati pertinenti possono contribuire a capire le cause del mancato utilizzo delle prestazioni e migliorare la risposta strategica.

- (26) Anche se viene effettuato a livello di nucleo familiare, l'accertamento delle fonti di reddito spesso non tiene conto della posizione dei singoli componenti della famiglia, di potenziali disparità nella ripartizione dei redditi familiari e del desiderio di autonomia. Ciò si ripercuote in particolare sulle donne, poiché è più probabile che i loro redditi siano inferiori, le loro retribuzioni più basse e le loro responsabilità di assistenza maggiori. Senza aumentare necessariamente il livello complessivo delle prestazioni percepite dal nucleo familiare, le soluzioni che agevolano la percezione di un sostegno al reddito da parte dei singoli componenti della famiglia possono contribuire alla parità di genere, nonché all'indipendenza economica e alla sicurezza del reddito delle donne e dei giovani adulti.
- (27) Il rafforzamento di mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento e che sono accessibili a tutti è importante per ridurre la dipendenza a lungo termine dal sostegno al reddito. I requisiti di attivazione e le politiche attive del mercato del lavoro possono incoraggiare un maggiore impegno nella ricerca di un impiego e l'accettazione delle offerte di lavoro, se accompagnati da servizi di sostegno quali consulenza, coaching e assistenza nella ricerca di un lavoro e da misure volte a garantire l'equilibrio tra vita professionale e vita privata. In linea con la raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani<sup>54</sup>, dovrebbe essere prestata particolare attenzione ai giovani adulti a rischio di povertà o di esclusione sociale, reintroducendoli nell'istruzione, nella formazione o nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile, mentre la percezione del sostegno al reddito dovrebbe essere collegata a misure di attivazione particolarmente incisive. In linea con la strategia per i diritti delle persone con disabilità, un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta anche alle esigenze delle persone con disabilità. Le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione, un sostegno e orientamenti personalizzati che rispondano a esigenze specifiche, la garanzia di posti di lavoro di qualità, la promozione della conservazione del posto di lavoro e le possibilità di fare progressi nell'attività lavorativa possono sostenere la transizione verso l'occupazione a tutte le età. I riesami periodici degli incentivi e degli effetti dissuasivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali, la graduale eliminazione del sostegno al reddito dopo che il beneficiario ha intrapreso un'attività lavorativa o la possibilità di combinare tale sostegno con i redditi da lavoro possono aumentare il reddito disponibile della famiglia, contribuendo in tal modo a rendere il lavoro proficuo, riducendo la povertà lavorativa e incentivando l'occupazione formale. Allo stesso tempo, le prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa devono essere concepite con attenzione in modo da evitare le trappole dei salari bassi.
- (28) Lavorare nell'economia sociale potrebbe costituire un primo passo verso altri settori del mercato del lavoro. L'agevolazione della transizione verso l'occupazione dovrebbe essere sostenuta mediante l'adozione di misure specifiche per i datori di lavoro, accompagnate, ove necessario, da incentivi finanziari mirati.
- (29) Per realizzare solide reti di sicurezza sociale sono inoltre necessari servizi di inclusione sociale, ad esempio assistenza sociale, consulenza, coaching, tutoraggio,

---

<sup>54</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 30 ottobre 2020, relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (GU C 372 del 4.11.2020).

sostegno psicologico e vari programmi di riabilitazione, nonché misure che agevolino l'accesso ad altri servizi abilitanti o essenziali. Dovrebbero inoltre proseguire gli sforzi volti a migliorare la qualità dei servizi, in linea con il quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali<sup>55</sup>, e a garantire la continuità dell'accesso ai servizi essenziali. Dovrebbero inoltre essere rafforzate le misure volte a far fronte agli ostacoli finanziari e non finanziari che pregiudicano l'accesso paritario e universale ai servizi.

- (30) Un sostegno più personalizzato, volto a individuare e soddisfare le complesse esigenze delle persone che non dispongono di risorse sufficienti e delle loro famiglie, può contribuire in modo significativo alla riuscita della loro integrazione sociale ed economica. Una valutazione delle esigenze dovrebbe portare alla conclusione di un piano di inclusione su misura che copra le persone che non dispongono di risorse sufficienti in seno a una determinata famiglia (a livello individuale o collettivo), determinando il tipo di sostegno necessario e obiettivi concordati. Il sostegno dovrebbe comprendere misure di inclusione sociale o misure di politica attiva del mercato del lavoro opportunamente scaglionate, a seconda della situazione individuale della persona e della sua disponibilità al lavoro, garantendo nel contempo un equilibrio tra incentivi positivi e requisiti di attivazione<sup>56</sup>. Anche gli accordi di inserimento lavorativo conclusi conformemente alla raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro<sup>57</sup> possono servire a tale scopo e, se necessario, possono essere riesaminati per includervi anche una serie più ampia di servizi abilitanti per l'integrazione delle persone che non dispongono di risorse sufficienti.
- (31) Per realizzare solide reti di sicurezza sociale sono essenziali meccanismi di governance efficaci. Ai fini dell'erogazione delle prestazioni e della fornitura dei servizi è opportuno sfruttare gli strumenti offerti dalla transizione digitale, evitando nel contempo l'esclusione dovuta al divario digitale. È opportuno adoperarsi per garantire uno stretto coordinamento e l'allineamento dei regimi e delle prestazioni esistenti, nonché il loro coordinamento con altre politiche. Occorre prestare particolare attenzione al rafforzamento della capacità operativa di tutte le istituzioni coinvolte. Lo scambio di dati e una più stretta collaborazione tra i diversi livelli di governance e servizi, anche attraverso accordi formali o sportelli unici, agevolano un sostegno più integrato. Un monitoraggio affidabile e una valutazione periodica dell'impatto delle politiche, con il coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, possono contribuire a una maggiore efficienza, all'elaborazione di politiche informate e a una maggiore trasparenza dei sistemi nazionali.
- (32) L'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche a livello di Unione, unitamente ad attività di analisi volte a sviluppare ulteriormente l'attuale quadro di riferimento dell'Unione per l'analisi comparativa del reddito minimo, anche attraverso il miglioramento della disponibilità e della comparabilità degli indicatori pertinenti e della regolarità dei dati, dovrebbero aiutare gli Stati membri a elaborare e attuare le riforme nazionali.

---

<sup>55</sup> Un quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali (SPC/2010/10 final).

<sup>56</sup> I dati dimostrano che una ricerca più attiva di un impiego porta a un aumento dell'occupazione, mentre non vi sono dati che indichino che norme sanzionatorie più severe in materia di occupazione generino un effetto positivo analogo. Cfr. OCSE, "Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies", 1980-2012.

<sup>57</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (GU C 67 del 20.2.2016).

- (33) Sono disponibili fondi dell'Unione a sostegno dell'attuazione della presente raccomandazione. Ogni Stato membro dovrebbe destinare almeno il 25 % del Fondo sociale europeo Plus<sup>58</sup> alla lotta contro l'esclusione sociale. Dal canto loro il Fondo europeo di sviluppo regionale e InvestEU possono sostenere gli investimenti nelle infrastrutture sociali abilitanti, quali gli alloggi sociali e l'educazione e cura della prima infanzia, nonché nelle attrezzature e nell'accesso a servizi di qualità. Lo strumento di sostegno tecnico e il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostengono già gli Stati membri nell'elaborazione e nell'attuazione di riforme strutturali nel settore del reddito minimo.
- (34) L'attuazione della presente raccomandazione non può essere utilizzata per abbassare il livello di protezione stabilito dalla legislazione nazionale vigente o previsto dalla raccomandazione 92/441/CEE. Gli Stati membri sono invitati a introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli di quelle previste dalla presente raccomandazione.
- (35) La sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche e l'adeguato finanziamento del reddito minimo sono essenziali per la loro resilienza, efficienza ed efficacia. L'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri.
- (36) La valutazione d'impatto distributivo è uno strumento utile per rilevare l'impatto delle misure di bilancio e di altri investimenti e riforme sui diversi gruppi di reddito, compresi quelli più svantaggiati. Può pertanto contribuire a un'elaborazione più efficiente ed efficace delle riforme fiscali e previdenziali, garantendo che nessuno sia lasciato indietro. Una comunicazione della Commissione fornisce orientamenti agli Stati membri sulle modalità per integrare al meglio la valutazione d'impatto distributivo nei loro processi di elaborazione delle politiche<sup>59</sup>,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

## OBIETTIVO

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

## DEFINIZIONI

- 2) Ai fini della presente raccomandazione si applicano le definizioni seguenti:
- a) "persone che non dispongono di risorse sufficienti": persone che vivono in famiglie che soffrono di penuria, irregolarità o precarietà delle risorse monetarie e materiali, indispensabili per la loro salute e il loro benessere e per la partecipazione alla vita economica e sociale;

---

<sup>58</sup> Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 (GU L 231 del 30.6.2021).

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri" (di prossima pubblicazione).

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

#### ADEGUATEZZA DEL SOSTEGNO AL REDDITO

- 3) Si raccomanda agli Stati membri di sviluppare solide reti di sicurezza sociale che garantiscano una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, combinando un adeguato sostegno al reddito, comprese prestazioni di reddito minimo e altre prestazioni monetarie e in natura di accompagnamento, fornendo accesso ai servizi abilitanti ed essenziali.
- 4) Al fine di garantire un adeguato sostegno al reddito, si raccomanda agli Stati membri di fissare il livello di sostegno al reddito mediante una metodologia trasparente e solida definita nella legislazione e coinvolgendo i pertinenti portatori di interessi. La metodologia dovrebbe tenere conto delle fonti di reddito complessive, delle esigenze specifiche e delle situazioni di svantaggio delle famiglie, del reddito di un lavoratore a basso salario o di un lavoratore che percepisce il salario minimo, del tenore di vita e del potere d'acquisto, dei livelli dei prezzi e del relativo andamento.
- 5) Pur salvaguardando gli incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro per chi può lavorare, il sostegno al reddito dovrebbe aumentare gradualmente il reddito delle persone che non dispongono di risorse sufficienti affinché raggiunga un livello almeno equivalente a uno degli elementi seguenti:
  - a) la soglia nazionale di rischio di povertà; oppure

- b) il valore monetario dei beni e dei servizi necessari, tra cui un'alimentazione adeguata, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e i servizi essenziali, secondo le definizioni nazionali; oppure
  - c) altri livelli comparabili ai livelli di cui alla lettera a) o b), stabiliti dalla legge o dalla prassi nazionale.
- 6) Si raccomanda agli Stati membri di raggiungere l'adeguato livello di sostegno al reddito di cui al punto 5) entro il 31 dicembre 2030, salvaguardando nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- 7) Si raccomanda agli Stati membri di riesaminare e, se del caso, adeguare il livello di sostegno al reddito per continuare a garantirne l'adeguatezza, tenendo conto nel contempo delle prestazioni in natura.
- 8) Al fine di promuovere la parità di genere, la sicurezza del reddito e l'indipendenza economica delle donne, dei giovani adulti e delle persone con disabilità, si raccomanda agli Stati membri di prevedere la possibilità di richiedere che il sostegno al reddito sia fornito a singoli componenti della famiglia.

#### COPERTURA DEL REDDITO MINIMO

- 9) Si raccomanda agli Stati membri di garantire che tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti siano coperte da un reddito minimo stabilito per legge, definendo:
- a) criteri di ammissibilità trasparenti e non discriminatori che salvaguardino l'accesso effettivo al reddito minimo per i giovani adulti a prescindere dalla disponibilità di un indirizzo permanente, assicurando nel contempo che la durata del soggiorno legale sia proporzionata;
  - b) soglie per l'accertamento delle fonti di reddito stabilite in base al tenore di vita di famiglie di diverso tipo e di diverse dimensioni in un determinato Stato membro e che tengano conto in modo proporzionato degli altri tipi di redditi (e patrimoni) del nucleo familiare;
  - c) il tempo necessario per trattare la domanda, garantendo nel contempo che la decisione sia emessa entro 30 giorni dalla presentazione della domanda stessa;
  - d) la continuità dell'accesso al reddito minimo fintanto che le persone che non dispongono di risorse sufficienti soddisfano i criteri di ammissibilità, prevedendo nel contempo riesami periodici dell'ammissibilità;
  - e) procedure di reclamo e di ricorso semplici, rapide, imparziali e gratuite, garantendo nel contempo che le persone che non dispongono di risorse sufficienti ne siano a conoscenza e abbiano un accesso effettivo a tali procedure;
  - f) meccanismi che garantiscano che il reddito minimo sia in grado di rispondere alle crisi socioeconomiche, ad esempio allentando temporaneamente i criteri di ammissibilità o prorogando la durata delle prestazioni.

#### UTILIZZO DEL REDDITO MINIMO

- 10) Si raccomanda agli Stati membri di incoraggiare il pieno utilizzo del reddito minimo:
- a) riducendo gli oneri amministrativi, anche mediante la semplificazione delle procedure di domanda e la fornitura di indicazioni passo per passo a coloro che

ne hanno bisogno, prestando nel contempo attenzione alla disponibilità di strumenti digitali e non digitali;

- b) garantendo l'accesso a informazioni facilmente fruibili, gratuite e aggiornate sui diritti e sugli obblighi connessi al reddito minimo;
- c) rivolgendosi proattivamente alle persone che non dispongono di risorse sufficienti per sensibilizzarle e promuovere l'utilizzo del reddito minimo, in particolare tra le famiglie monoparentali, anche attraverso il coinvolgimento dei pertinenti portatori di interessi a livello nazionale, regionale e locale;
- d) adottando misure per combattere la stigmatizzazione e i pregiudizi inconsci legati alla povertà e all'esclusione sociale;
- e) valutando periodicamente il mancato utilizzo del reddito minimo e, se del caso, le relative misure di attivazione del mercato del lavoro, individuando gli ostacoli e mettendo in atto misure correttive.

#### ACCESSO A MERCATI DEL LAVORO CHE FAVORISCONO L'INSERIMENTO

11) Al fine di promuovere un elevato tasso di occupazione e mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, si raccomanda agli Stati membri di garantire l'attivazione del mercato del lavoro, eliminare gli ostacoli incontrati nel ritrovare o mantenere un'occupazione, sostenere le persone che sono in grado di lavorare nei loro percorsi verso un'occupazione di qualità, garantire incentivi al lavoro, far fronte alla povertà lavorativa e alla segmentazione del mercato del lavoro, incentivare l'occupazione formale, contrastare il lavoro sommerso e agevolare l'offerta di opportunità di lavoro:

- a) assicurando che i requisiti di attivazione forniscano sufficienti incentivi a (ri)entrare nel mercato del lavoro, pur rimanendo gradualmente e proporzionati. Dovrebbe essere prestata particolare attenzione ai giovani adulti al fine di reintrodurli nell'istruzione, nella formazione o nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile;
- b) migliorando gli investimenti nel capitale umano attraverso politiche inclusive in materia di istruzione e formazione, sostenendo il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, in particolare a vantaggio delle persone scarsamente qualificate o con competenze obsolete, anche attraverso la collaborazione con le parti sociali;
- c) prevedendo la possibilità di combinare il sostegno al reddito con i redditi da lavoro, un'eliminazione graduale del sostegno al reddito o il mantenimento del diritto di ricevere il sostegno al reddito durante i periodi di prova, i tirocini e il lavoro di breve durata o sporadico;
- d) riesaminando periodicamente gli incentivi e gli effetti dissuasivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali;
- e) sostenendo le opportunità di lavoro nel settore dell'economia sociale, anche tramite la possibilità di maturare esperienze pratiche di lavoro;
- f) agevolando la transizione verso l'occupazione offrendo ai datori di lavoro misure quali incentivi all'assunzione, sostegno al collocamento e sostegno post-collocamento, tutoraggio, consulenza, promozione della conservazione del posto di lavoro e dei progressi nell'attività lavorativa.

#### ACCESSO AI SERVIZI ABILITANTI ED ESSENZIALI

- 12) Si raccomanda agli Stati membri di:
- a) garantire un accesso effettivo e paritario ai servizi abilitanti, anche conformemente ai principi di qualità definiti nel quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali;
  - b) salvaguardare la continuità dell'accesso effettivo ai servizi essenziali, compresa l'energia;
  - c) far fronte agli ostacoli finanziari e non finanziari che si frappongono all'accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali.

#### SOSTEGNO PERSONALIZZATO

- 13) Al fine di far fronte ai diversi ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale delle persone che non dispongono di risorse sufficienti e, per chi può lavorare, all'occupazione, si raccomanda agli Stati membri di sviluppare un approccio personalizzato e coordinare la fornitura di servizi:
- a) effettuando una valutazione multidimensionale delle esigenze che esamini gli ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale e all'occupazione, individuando i servizi abilitanti ed essenziali necessari per far fronte a tali ostacoli e determinando il sostegno necessario;
  - b) elaborando, sulla base di tale valutazione ed entro tre mesi dall'accesso al reddito minimo, un piano di inclusione che dovrebbe:
    - 1) definire obiettivi e tempistiche comuni;
    - 2) delineare un pacchetto di sostegno adattato alle esigenze individuali, comprendente misure attive del mercato del lavoro e/o misure volte a promuovere l'inclusione sociale;
    - 3) designare un responsabile del caso che garantirà un sostegno continuo, organizzerà rinvii tempestivi ai servizi competenti e monitorerà regolarmente i progressi compiuti nell'attuazione del piano di inclusione;
  - c) per i disoccupati di lungo periodo che non dispongono di risorse sufficienti, riesaminando e, se necessario, adeguando l'accordo di inserimento lavorativo esistente conformemente alla raccomandazione sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro <sup>60</sup> per integrarlo con elementi del piano di inclusione di cui alla lettera b).

#### GOVERNANCE, MONITORAGGIO E PRESENTAZIONE DI RELAZIONI

- 14) Ai fini dell'efficace elaborazione e realizzazione di solide reti di sicurezza sociale a livello nazionale, regionale e locale, si raccomanda agli Stati membri di:
- a) evitare lacune, sovrapposizioni e frammentazioni delle varie prestazioni e dei vari regimi, onde garantire un pacchetto coerente di misure di sostegno al reddito, misure di attivazione e servizi abilitanti;
  - b) rafforzare la capacità operativa delle autorità responsabili del sostegno al reddito, dei servizi per l'impiego e dei fornitori di servizi abilitanti e intensificarne la collaborazione, anche attraverso la condivisione di dati e la promozione di modelli di servizi più integrati;

---

<sup>60</sup>



- c) dotare i pertinenti portatori di interessi, quali le autorità regionali e locali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli attori dell'economia sociale, dei mezzi per partecipare efficacemente alla concezione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione dei regimi di reddito minimo;
  - d) garantire un finanziamento adeguato delle reti di sicurezza sociale coerentemente con la sostenibilità generale delle finanze pubbliche.
- 15) Per orientare meglio l'elaborazione delle politiche, si raccomanda agli Stati membri di:
- a) monitorare costantemente l'attuazione delle politiche di sostegno al reddito, in particolare il reddito minimo, e delle relative misure di attivazione del mercato del lavoro, nonché dell'accesso ai servizi, anche attraverso il miglioramento della disponibilità e della qualità dei dati pertinenti a tutti i livelli di governance e l'esecuzione di valutazioni periodiche, e apportare adeguamenti per conseguire gli obiettivi della presente raccomandazione nel modo più efficiente;
  - b) sviluppare, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, meccanismi che consentano di monitorare l'inclusione sociale delle persone che non dispongono di risorse sufficienti o la loro transizione verso l'occupazione;
  - c) presentare ogni tre anni relazioni alla Commissione in merito ai progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione; la prima relazione dovrebbe riguardare i risultati e le raccomandazioni delle valutazioni di cui alla lettera a).
- 16) Il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione di:
- a) collaborare con gli Stati membri in seno al comitato per la protezione sociale al fine di sviluppare ulteriormente il quadro di riferimento per l'analisi comparativa del reddito minimo e migliorare la disponibilità e la comparabilità degli indicatori e dei dati pertinenti;
  - b) consolidare l'apprendimento reciproco e la diffusione dei risultati e delle buone pratiche tra gli Stati membri;
  - c) riesaminare periodicamente, sulla base delle relazioni di cui al punto 15), lettera c), e in seno al comitato per la protezione sociale, i progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione, in stretta collaborazione con il comitato per l'occupazione e la rete dei servizi pubblici per l'impiego per quanto riguarda l'accesso a mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento;
  - d) monitorare i progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione nel contesto del semestre europeo e proporre, se del caso, raccomandazioni specifiche per paese agli Stati membri;
  - e) tracciare un bilancio delle azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione, in particolare per quanto riguarda il suo impatto sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, sull'aumento dei livelli occupazionali e sul miglioramento della partecipazione alla formazione, e riferire al Consiglio entro il 2032.

17) La raccomandazione 92/441/CEE è sostituita dalla presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*