

Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?

Marcello Natili

Tradizionalmente gli schemi di reddito minimo costituivano gli strumenti di politica sociale meno sviluppati tra i paesi appartenenti al cosiddetto modello Sud europeo di welfare. La Grande Recessione ha tuttavia portato con sé riforme che hanno contribuito a modificare – e in alcuni casi

a erodere drasticamente – i sistemi di protezione sociale in questi paesi. Il presente contributo mira a verificare se questi eventi sono seguiti da un rafforzamento delle reti di sicurezza di ultima istanza, e se questo sia avvenuto in maniera simile in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

RPS

1. Introduzione

Se collocati all'interno di un solido edificio di protezione sociale in grado di includere e proteggere gran parte della cittadinanza, gli schemi di reddito minimo possono essere strumenti efficaci a contrastare povertà e crescenti disuguaglianze che affliggono le società occidentali (Granaglia e Bolzoni, 2016). La presenza di una rete di protezione sociale di ultima istanza adeguata e sufficiente a mantenere standard di vita dignitosi per tutti i cittadini in difficoltà viene considerata una precondizione necessaria anche per il lancio di una efficace *Social Investment Strategy* (Commissione europea, 2013). E tuttavia, come noto, schemi di reddito minimo non sono presenti in tutti i paesi europei, e in alcuni casi – anche se esistenti – scarsa generosità e requisiti d'accesso particolarmente stringenti limitano fortemente la loro capacità protettiva (Frazer e Marlier, 2016).

In passato erano i paesi del Sud Europa a possedere gli schemi di reddito minimo meno efficaci e più lacunosi. Quest'articolo affronta la questione se la Grande Recessione, in questi paesi, oltre ad aver favorito l'introduzione di misure sottrattive e tagli consistenti nei settori di politica sociale tradizionalmente più sviluppati, abbia portato a un rafforzamento nel settore delle politiche di contrasto alla povertà ed, eventualmente, se questo è avvenuto in maniera eguale in tutti e quattro i paesi selezionati. Per rispondere a tale interrogativo, ripercorre i cambiamenti avvenuti in questo specifico ambito di policy du-

rante le varie fasi della crisi economica nei paesi che appartengono al modello Sud europeo di welfare: Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

2. *Il reddito minimo nei paesi del Sud Europa prima della Grande Recessione*

Gli schemi di reddito minimo non rientrano tra gli strumenti di politica sociale maggiormente sviluppati dai paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo. Al contrario, all'inizio degli anni novanta Grecia, Italia, Portogallo e Spagna erano gli unici paesi appartenenti alla Comunità europea privi di una misura di contrasto alla povertà in grado di coprire l'intero territorio nazionale. La famiglia innanzitutto e, in sua assenza (o in caso di impossibilità da parte della famiglia a far fronte con i propri mezzi alle esigenze dei propri membri più bisognosi), le organizzazioni caritatevoli e il terzo settore costituivano la rete di sicurezza ultima per gli individui privi dei contributi necessari ad accedere al frammentato sistema di protezione del reddito.

Solo in seguito al lancio da parte della Commissione europea di una nuova strategia di contrasto all'esclusione sociale, unita al clamore suscitato dall'introduzione in Francia del *Revenu Minimum d'Insertion* nel 1988, iniziative e proposte volte a favorire l'introduzione di schemi non contributivi di protezione del reddito iniziano ad affacciarsi nell'arena politica in tutti e quattro i paesi considerati (Ferrera, 2005). Gli esiti di queste iniziative saranno, tuttavia, molto differenti nei quattro paesi.

Il Portogallo è stato il primo ad adottare in maniera uniforme sul proprio territorio uno schema di reddito minimo. Nel 1996 il governo presieduto dal socialista António Guterres introdusse in via sperimentale una misura denominata *Rendimento Minima Garantida* (Rmg), istituzionalizzata l'anno successivo; tale misura garantiva alla popolazione in età lavorativa un sussidio economico sottoposto a una prova dei mezzi, pari all'importo della pensione sociale. I successivi governi di centro-destra e di destra apportarono diversi cambiamenti alla filosofia originale dello strumento, con l'obiettivo di ottenere una riduzione della spesa e un rafforzamento degli elementi di condizionalità; anche il nome venne modificato in *Rendimento Social de Inserção* (Rsi) (Moreira, Carolo e Nicola, 2014). Nonostante queste limitazioni, prima della Grande Recessione il Portogallo presentava, tra i paesi in esame, la più robusta rete di sicurezza sociale di ultima istanza contro la povertà. La spesa era leggermente inferiore allo 0,3% del Pil, la co-

pertura significativa (circa il 3% della popolazione portoghese, ovvero intorno ai 30.000 beneficiari annuali) e l'importo medio, definito come la differenza tra il reddito del richiedente e la pensione sociale non contributiva, era pari nel 2009 a circa 190 euro per individuo. Oltre al supporto economico, il *Rendimento Social de Inserção* prevedeva un «diritto all'inclusione», da intendersi anche come dovere. In particolare, ai destinatari del Rsi erano offerti numerosi servizi, dai corsi di formazione all'assistenza sanitaria, dall'accesso privilegiato all'edilizia pubblica al supporto nella ricerca di un impiego. Nel complesso il Rsi, seppure non particolarmente generoso, costituiva sul piano comparato una misura prossima agli strumenti introdotti in Francia e nel resto dell'Europa continentale.

Anche in Spagna, nello stesso periodo, si osservano innovazioni sostanziali nel settore socio-assistenziale. Sul finire degli anni ottanta le proposte di sindacati e associazioni del terzo settore di introdurre uno schema nazionale di reddito minimo rivolto alla popolazione in età lavorativa hanno avuto scarso successo. Tuttavia, per far fronte a questa lacuna, tutte le Comunità Autonome spagnole nel periodo tra il 1988 e il 1995 hanno introdotto una serie di programmi che – sebbene con differenze notevoli – hanno come scopo il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso un supporto economico rivolto a tutti gli individui che presentino un reddito inferiore a una soglia stabilita, associato a misure di promozione sociale e di inserimento lavorativo (Arriba e Moreno, 2005). Prima che la Grande Recessione colpisse duramente la Spagna, questi strumenti erano andati consolidandosi (Natili, 2016) divenendo *de facto* la rete di sicurezza di ultima istanza spagnola. Questi programmi non costituivano, tuttavia, un sistema integrato, ma erano caratterizzati da un elevato grado di discrezionalità nella possibilità di accedere al sostegno economico, un'intensità di protezione irregolare e una marcata differenziazione sul piano territoriale e istituzionale. A queste caratteristiche si associava una crescente tendenza a richiedere un'attivazione nel mercato del lavoro anche ai gruppi più vulnerabili. A metà degli anni 2000 questi schemi regionali di reddito minimo erano i più generosi nell'area geografica considerata – importo medio per una persona sola pari a circa 350 euro –, ma coprivano solo una quota ridotta della popolazione – corrispondente a circa lo 0,6% della stessa – e avevano una spesa complessiva decisamente ridotta. Soprattutto, la capacità protettiva di tali strumenti non solo variava significativamente da una regione all'altra, ma era affatto maggiore nelle regioni dove la povertà era più diffusa.

Se Portogallo e Spagna, pur con alcune debolezze evidenti sul piano comparato, realizzarono nella fase precedente la crisi economica dei passi in avanti nel settore delle politiche di contrasto alla povertà, tali progressi furono meno evidenti negli altri due paesi considerati, l'Italia e la Grecia. In Italia, nel tentativo di controbilanciare la tradizionale inerzia in questo settore, nel 1998 venne lanciata la sperimentazione del *Reddito minimo di inserimento*, interrotta, però, nel 2002 dal nuovo governo Berlusconi (Jessoula e Alti, 2010). A questa esperienza ha fatto seguito l'introduzione di schemi regionali di reddito minimo in alcune regioni, che però non si sono diffusi in altre, come avvenuto invece in Spagna e in Austria (Natili, 2016). Di conseguenza, prima della crisi, l'intervento pubblico di contrasto alla povertà si limitava a sporadici e discrezionali interventi realizzati a livello locale con grande differenziazione territoriale, riservati esclusivamente alle situazioni in cui la famiglia allargata (rete di solidarietà primaria) non era in grado di far fronte al suo ruolo di rete di sicurezza sociale di ultima istanza (Saraceno, 2015).

Infine in Grecia, nei dieci anni che hanno preceduto la crisi, la spesa per la protezione sociale è cresciuta notevolmente: dal 23,5% del Pil nel 2000 al 26,2% nel 2008, secondo i dati Eurostat. Ciò nonostante, la rete di sicurezza sociale ha continuato a presentare notevoli lacune e le proposte di introdurre uno schema di reddito minimo, le rare volte che hanno raggiunto le aule parlamentari, non hanno mai ottenuto la maggioranza necessaria per la loro approvazione (Matsaganis, 2017). Il sistema socio-assistenziale è rimasto così caratterizzato dalla presenza di buchi di copertura e da un'estrema frammentazione, mentre non era presente alcuna rete di protezione di ultima istanza, nemmeno a livello locale o regionale (*ivi*).

Tabella 1 - Spesa, copertura e generosità del Reddito minimo, paesi selezionati, Anno 2008

	Spesa % Pil	Copertura % della popolazione totale	Livello prestazione % della soglia povertà relativa
Portogallo	0,28	3,2	39,9
Spagna	0,04	0,66	44,9
Italia	–	–	–
Grecia	–	–	–

Fonte: elaborazione a cura dell'autore sulla base di dati provenienti dagli Uffici statistici nazionali.

La tabella 1 sintetizza le informazioni sopra esposte, riportando i dati fondamentali per comprendere la robustezza relativa degli schemi di reddito minimo nel Sud Europa. Soltanto il Portogallo presentava una rete di sicurezza ultima comparabile (seppur meno generosa) ad altri paesi europei, mentre gli schemi regionali spagnoli presentavano notevoli limiti in termini di copertura, e di conseguenza a livello di spesa complessiva. Italia e Grecia, considerando la contemporanea espansione degli schemi di reddito minimo anche nell'Europa dell'Est (Natili, Matsaganis e Jessoula, 2016), rimanevano tra gli ultimi paesi europei completamente privi di una protezione minima.

RPS

Marcello Natili

3. La Grande Recessione e gli schemi di reddito minimo nel Sud Europa

Gli effetti distributivi della Grande Recessione nel Sud Europa sono noti: sono state le fasce più deboli della popolazione a pagarne le conseguenze più drammatiche, cosicché le disuguaglianze e la povertà, relativa e assoluta, sono cresciute di pari passo (Matsaganis e Leventi, 2014). Questa contingenza ha senz'altro costituito una pressione di natura funzionale, volta ad aumentare la capacità protettiva della protezione minima. Allo stesso tempo in direzione contraria muovevano le richieste di istituzioni sovranazionali (Unione europea) e, in qualche caso, anche internazionali (Fondo monetario internazionale) di introdurre severe misure di austerità miranti al consolidamento fiscale.

I prossimi paragrafi mostrano come le scelte dei governi di fronte a questa difficile combinazione di vincoli e richieste sia stata differente, sia tra i paesi considerati, sia nelle diverse fasi della crisi.

3.1 L'espansione dei Redditi minimi regionali in Spagna

In Spagna, nonostante il rafforzamento dei vincoli di bilancio sulla spesa – anche a livello regionale –, si è verificata un'espansione della rete regionale di sicurezza di ultima istanza, seppure insufficiente a far fronte a tutte le esigenze sociali create dalla crisi e dalle restrizioni nell'accesso ai sussidi di disoccupazione voluti dal Governo Rajoy (Natili, 2016). Molte regioni, infatti, hanno introdotto miglioramenti nella definizione di diritti soggettivi per l'accesso agli schemi di reddito minimo. L'approvazione della legge 4 del 2005 nelle Asturie ha aperto la strada a una serie di cambiamenti finalizzati al riconoscimento formale

del diritto al reddito minimo, riconosciuto nei nuovi Statuti delle Autonomie approvati nel 2006 e nel 2007 in Andalusia, Aragona, Isole Baleari, Castiglia e León, Catalogna e Comunità Valenciana. Questo diritto è stato riconosciuto dalla legislazione ordinaria anche in Cantabria (legge 2/2007), Castiglia e León (legge 7/2010), Estremadura (legge 9/2014), Galizia (legge 10/2013) e La Rioja (legge 7/2009), mentre era già garantito in Catalogna, Navarra e nei Paesi Baschi. Ulteriori miglioramenti sono stati introdotti in altre regioni, come Murcia (legge 3/2007) e Valencia (legge 9/2007), con l'obiettivo di attenuare il carattere estremamente residuale di tali prestazioni, nonostante in queste regioni l'erogazione delle misure sia rimasta strettamente legata alla disponibilità di risorse.

Nello stesso periodo la copertura degli schemi di reddito minimo è aumentata: il numero di beneficiari è cresciuto da 358 mila a circa 780 mila, così che il tasso di copertura è più che raddoppiato, dallo 0,6% del 2006 all'1,7% del 2015. L'espansione degli schemi di reddito minimo in Spagna non è solo il riflesso dell'aumento del numero dei beneficiari, ma anche di una maggiore generosità delle prestazioni. L'ammontare del sussidio medio è passato da 353 euro mensili nel 2008 a 436 euro nel 2015. Permangono tuttavia importanti differenze regionali, con importi base che variano dai 300 euro a Murcia ai 648 euro in Navarra. La differenza diventa ancora più significativa quando si prendono in considerazione i nuclei familiari con più figli: un nucleo familiare composto da cinque membri nel 2015 riceve 536 euro in Castiglia e La Mancha e 950 euro nei Paesi Baschi.

L'effetto congiunto di maggiori garanzie legali, di criteri d'accesso meno restrittivi e di un drastico aumento della povertà, ha causato una crescita significativa della spesa totale regionale per gli schemi di reddito minimo, dai 360 milioni di euro nel 2006 a circa 1,36 miliardi nel 2015 (Ministerio De Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016). Sostanziali differenze territoriali permangono, poiché la spesa è cresciuta particolarmente in quelle che vengono definite «regioni a finanziamento speciale» (Navarra e Paesi Baschi), e di conseguenza anche il tasso di copertura è cresciuto soprattutto in queste regioni¹. Tuttavia è importante sottolineare come sia il numero dei beneficiari, sia la spesa per gli schemi di reddito minimo – tanto in termini assoluti quanto in

¹ Così, il tasso di copertura era pari al 4% nei Paesi Baschi e allo 0,4% in Castiglia La Mancha, a fronte di tassi di povertà decisamente più elevati in quest'ultima regione.

percentuale rispetto al budget regionale totale - è cresciuta in tutte le Comunità Autonome spagnole (Natili, 2016).

3.2 Dai tagli dettati dall'austerità al rafforzamento del Rendimento Social de Inserção: il caso portoghese

Nonostante la profondità della crisi economica e la rapidità con cui il tasso di povertà è cresciuto, il Portogallo – paese che possedeva il sistema di protezione minima più robusto tra i paesi Sud europei – è stato nei primi anni della crisi il paese che ha ridotto maggiormente la spesa per il reddito minimo. Nel 2010, incapace di far fronte alla pressione dell'Unione europea perché il Portogallo affrontasse il problema del deficit e di un debito crescente, il governo socialista ha stretto un accordo con il principale partito dell'opposizione (Psd) per l'adozione di misure stringenti che miravano al contenimento della spesa (Moreira, Carolo e Nicola, 2014). Il pacchetto legislativo ha introdotto in quella circostanza una serie di misure finalizzate a rendere più difficile l'accesso e a diminuire la generosità del Rsi.

L'insieme di queste misure non è stato sufficiente a superare le ingenti difficoltà di accesso ai mercati finanziari, per cui il Portogallo si è rivolto all'Unione europea e al Fmi (la cosiddetta troika) per ottenere assistenza finanziaria. Gli aiuti finanziari concessi sono stati condizionati all'implementazione di un Programma di aggiustamento economico (Pae) che comprendeva una serie di misure per la riduzione del debito pubblico. Nel 2011 il Pae e il ritorno al potere della coalizione di centro-destra (alleanza tra Psd e Partito Popolare) hanno dato avvio a un'importante revisione del Rsi lungo le seguenti linee di intervento: I) è stata introdotta una scala di equivalenza ancor meno generosa; II) sono stati introdotti requisiti patrimoniali ancor più stringenti; III) è stata severamente ridotta la generosità del supporto economico, eliminando il legame con la pensione sociale; IV) è stata resa obbligatoria la partecipazione a lavori socialmente utili².

Questi tagli hanno eroso la capacità di protezione di questo strumento, creando una situazione resa ancor più drammatica dai contemporanei tagli ai sussidi di disoccupazione. Nonostante l'aumento dei bisogni, il numero dei beneficiari è crollato dal marzo 2010 al 2016 da

² Tutti i beneficiari adulti, abili al lavoro, devono dedicare quindici ore settimanali a lavori socialmente utili (in modo da poter dedicare almeno tre giorni alla ricerca di un lavoro).

526.382 a 287.473, una diminuzione superiore al 45%. Anche l'ammontare mensile medio per nucleo familiare è diminuito significativamente: tra luglio 2010 e novembre 2014 è sceso da 239,70 euro a 215,21 euro.

Il recente cambio di governo, con la nomina di un governo di minoranza socialista, presieduto da Antonio Costa e sostenuto da una coalizione di partiti della sinistra «radicale» – Blocco di Sinistra, il Partito Comunista Portoghese e il partito ecologista I Verdi –, ha portato a un nuovo cambiamento di indirizzo. A partire dal 2017 le misure restrittive introdotte dal precedente governo sono state abolite quasi totalmente: l'importo del Rsi è stato nuovamente collegato alla pensione sociale e allo stesso tempo sono stati decisamente allentati sia i requisiti patrimoniali che le condizionalità legate alla percezione dello strumento. In particolare, il dovere di partecipazione ai cosiddetti lavori socialmente utili, nonostante le proteste delle opposizioni, è stato eliminato. Nei prossimi anni il reddito minimo portoghese dovrebbe perciò recuperare la capacità protettiva persa negli anni peggiori della crisi.

3.3 *L'introduzione del Reddito di Solidarietà Sociale in Grecia*

L'evoluzione delle politiche sociali in Grecia, anche per quanto concerne le politiche di reddito minimo, è stata influenzata in misura ancora maggiore dalle richieste degli organismi sovra e internazionali. Come noto infatti, dopo la richiesta di salvataggio del 2010 e la sigla del Protocollo d'intesa con la Comunità europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale, le politiche sociali in Grecia sono state sottoposte a un forte controllo da parte della comunità internazionale, che le ha rese soggette al paradigma dell'austerità. In seguito, a fronte di una crescita vertiginosa dei bisogni della popolazione, il livello di protezione sociale è stato fortemente ridotto.

I dati a questo proposito sono piuttosto evidenti. In termini assoluti, la spesa sociale pro capite diminuisce da circa 5.270 euro l'anno nel 2009 a 4.291 nel 2013³. In un momento in cui i bisogni della popolazione aumentano esponenzialmente – la disoccupazione cresce dal 7,8% del 2008 al 26,5% del 2014 e le persone in condizione di deprivazione materiale dal 10,8% al 17,8% – la spesa sociale diminuisce e il sistema di protezione sociale greco, già strutturalmente inadatto a rispondere a una crisi di tale portata, viene ulteriormente indebolito.

³ Dati Eurostat online, consultati l'ultima volta il 30 agosto 2017.

La diminuita capacità di risposta del sistema di welfare di fronte alla crescente necessità di protezione sociale è evidente se si guarda alla protezione dal rischio disoccupazione e povertà (Matsaganis, 2017a). Tra il 2010 e il 2014 i tagli ai sussidi di disoccupazione riducono il tasso di copertura di tali strumenti dal 36,2 al 12,7%, mentre il numero di disoccupati nello stesso periodo cresceva da 624 mila a 1,27 milioni. Tuttavia è proprio l'emergere della crisi che, anche per azione di attori internazionali, pone attenzione sul tema del reddito minimo in Grecia. In particolare, il Fondo monetario internazionale (2012) si fa portavoce dell'introduzione di tale misura, sostenendone la capacità di portare allo stesso tempo un aumento della protezione per i cittadini e dei risparmi fiscali se coniugato alla sostituzione di una pletera di schemi socio-assistenziali categoriali considerati poco efficaci.

La *spending review* del 2013-2014, pur identificando la spesa sociale come obiettivo primario per il consolidamento delle finanze pubbliche, rendeva disponibile l'utilizzo di qualche risorsa per lo sviluppo delle politiche contro la povertà. Il governo di coalizione socialista-conservatore nel novembre 2012 indirizza 20 milioni per la sperimentazione di un reddito minimo garantito in due comuni. Solo nell'ottobre del 2014, con considerevole ritardo, il governo greco – con il supporto tecnico della Banca mondiale – lancia effettivamente la sperimentazione del cosiddetto *Reddito sociale garantito* in tredici comuni, uno per ogni regione della Grecia, e annuncia il suo impegno per una futura estensione all'intero territorio nazionale nel 2015 «se vi saranno fondi disponibili».

Le elezioni del 2015 e la nomina di Tsipras a capo di un governo di coalizione tra Syriza e la formazione di estrema destra denominata Greci Indipendenti, poco incline a sottomettersi a quelle che venivano percepite come pressioni indebite da parte di attori sovra e internazionali, ha portato inizialmente a un rallentamento nel percorso che doveva condurre all'introduzione di un reddito minimo in Grecia (Matsaganis, 2017). Il governo ha infatti inizialmente preferito indirizzare le limitate risorse verso altre misure di carattere emergenziale (Natili, Matsaganis e Jessoula, 2016). Tuttavia gli accordi presi con i creditori internazionali a seguito delle drammatiche negoziazioni avvenute nel giugno-luglio 2015 inclusero, fra l'altro, alcune misure per affrontare la crisi sociale, tra cui «il lancio graduale di uno schema di reddito minimo garantito» (Matsaganis, 2017b). Questo strumento, le cui caratteristiche sono state lungamente negoziate con la Commissione europea, è stato chiamato *Reddito di solidarietà sociale*, sperimen-

tato inizialmente per soli tre mesi dal luglio al dicembre 2016, prima di essere implementato definitivamente su tutto il territorio greco a partire dal febbraio 2017. Si tratta di uno schema di reddito minimo rivolto a tutti gli individui in età da lavoro con un reddito inferiore ai 2.400 euro annuali per un solo individuo. L'importo è pari a 200 euro per un singolo beneficiario, ma aumenta con l'aumentare del numero dei componenti della famiglia: 300 euro per una coppia, a cui vanno aggiunti 50 euro per ogni ulteriore membro del nucleo familiare. La misura prevede anche che i beneficiari si iscrivano ai centri per l'impiego, si impegnino nella ricerca di un lavoro e stabiliscano un percorso d'inclusione sociale e lavorativa con i servizi sociali dei comuni, ma secondo Matsaganis (2017) sconta notevoli carenze per quanto concerne la realizzazione della componente di attivazione.

Le statistiche ufficiali rilasciate l'8 luglio mostrano, tuttavia, la rilevanza numerica di questo nuovo programma: nei primi quattro mesi il numero dei beneficiari ha raggiunto 508.304 individui in 222.515 nuclei familiari, pari al 4,7% della popolazione greca, ma il governo si aspetta che il numero aumenti gradualmente entro la fine dell'anno fino a raggiungere circa 700 mila persone (*ivi*). Per far fronte a queste richieste il governo ha stanziato una cifra pari a 760 milioni, pari allo 0,4% del Pil – risorse provenienti per lo più da risparmi nel settore socio-assistenziale. Tuttavia permane da sottolineare come questo investimento non compensi se non in minima parte i drastici tagli effettuati nei settori di pensioni, sanità e protezione dal rischio disoccupazione. Questi hanno portato una rottura profonda rispetto al precedente – pur inefficace – sistema di protezione sociale, conducendo la Grecia verso un modello di welfare di cui è ancora difficile distinguere i contorni (Zambarloukou, 2015), ma di cui è facile scorgere i rischi e le debolezze.

3.4 *Il caso italiano tra innovazioni e ritardi strutturali*

In Italia le fasi peggiori della crisi (2009/2010 e 2012/2013) non hanno portato a un deciso cambiamento di strategia nel settore delle politiche contro la povertà, quanto piuttosto al lancio di iniziative minori. La priorità dei governi che si sono succeduti dal 2008 al 2014 è stata, infatti, l'attuazione del consolidamento fiscale. Il risultato è stata la riduzione delle risorse finanziarie per i servizi pubblici, nonché del budget assegnato alle regioni e alle autorità locali, cioè gli attori principali del sistema assistenziale italiano – con conseguenze rilevanti per il sistema di protezione minima negli anni peggiori della crisi.

A livello nazionale l'avvento della crisi economica e la conseguente diffusione della povertà hanno portato all'introduzione di nuove misure – la cosiddetta Social Card (Sc) – da parte del governo di coalizione di centro-destra guidato da Berlusconi. Si tratta di una carta prepagata utilizzabile per l'acquisto di cibo e beni di prima necessità ispirata al programma americano di Food Stamps, lanciata nel 2008 come misura di emergenza (d.l. 133/2008). In linea con l'approccio tipico dell'assistenza sociale italiana, la Sc prevedeva inizialmente un sostegno al reddito solo per i cittadini italiani sopra i 65 anni a basso reddito, esteso successivamente anche ai nuclei con la presenza di bambini al di sotto dei tre anni. L'importo decisamente ridotto (40 euro al mese), l'approccio categoriale, la copertura limitata, gli stringenti criteri di eleggibilità e, non da ultimo, l'assenza di qualsiasi tipo di condizionalità e requisito di attivazione mostrano la natura decisamente residuale e passiva – se non meramente simbolica – del programma.

Più significativa la misura introdotta dal successivo governo tecnocratico guidato da Mario Monti, in modifica di una bozza di legge redatta dal precedente governo e volta a riformare la Social Card. Scostandosi ampiamente dall'idea precedente, la nuova misura veniva concepita come rivolta agli individui in età da lavoro e alle loro famiglie, era più generosa e si proponeva di combinare trasferimenti monetari e servizi sociali. La Nuova Social Card era concepita come un progetto pilota da realizzare soltanto in dodici città italiane con un budget, almeno per il primo anno, decisamente limitato (50 milioni di euro). Si trattava perciò ancora una volta di un programma sperimentale e scarsamente finanziato, che non introduceva diritti esigibili, e il cui futuro sarebbe dipeso dalle decisioni e dalla volontà politica dei governi successivi.

Diversamente da quanto accaduto in passato, si è deciso di proseguire nella sperimentazione della Nuova Social Card – rinominata «Sostegno all'inclusione attiva» (Sia) – e realizzare la sperimentazione almeno nelle dodici città principali, con risorse più adeguate rispetto a quelle inizialmente previste. In particolare, il governo guidato da Enrico Letta – supportato da una vasta coalizione che si estendeva dal centro-destra al centro-sinistra – ha promosso l'estensione del Sia a otto regioni del Sud Italia, finanziandola con 167 milioni di euro derivanti dalla Legge di Stabilità del 2014 (100 milioni per il 2014, 67 milioni per il 2015, decreto legge 76/2013). Questa misura è stata poi effettivamente implementata solo nelle dodici città più popolate d'Italia. Con il Governo Renzi, anch'esso supportato da una coalizione piuttosto ampia, la povertà ha finalmente avuto una posizione più rilevante

RPS

REDDITO MINIMO NEL SUD EUROPA. QUALI SVILUPPI CON LA GRANDE RECESSIONE?

nell'agenda di governo. La Legge di Stabilità approvata nel dicembre 2015 ha visto il lancio di una strategia anti-povertà che poggiava su: I) la creazione di un «fondo per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale»; II) un maggiore investimento in questo settore, con risorse pari a circa 800 milioni per il 2016; III) l'estensione, a partire da settembre 2016, del Sostegno di inclusione attiva all'intero territorio nazionale. In seguito, il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 giugno 2017 da parte del Governo Gentiloni, che dà seguito alla legge delega approvata il 15 marzo 2017, n. 33 e al successivo *Memorandum Governo Alleanza contro la Povertà* siglato il 14 aprile 2017, ha stabilito che a decorrere del 1° gennaio 2018 il Sia verrà sostituito dal Reddito di inclusione (Rei).

Si tratta di una novità senz'altro positiva, che per la prima volta dota l'Italia di uno strumento strutturale di contrasto alla povertà, anche se le caratteristiche di tale misura la rendono difficilmente comparabile agli strumenti presenti negli altri paesi europei, compresi quelli cui abbiamo accennato in questo articolo, pur scomparendo nella bozza di Legge di Bilancio 2018 (art. 25) a partire da luglio 2018 i requisiti categoriali, ovvero la necessità, per accedere al Rei, che sia presente nel nucleo familiare un minore, oppure un disabile, una donna in stato di gravidanza, e/o un disoccupato over 55, che non conoscevano un corrispettivo negli schemi di contrasto alla povertà esistenti nel resto d'Europa. Soprattutto permangono vincoli di bilancio piuttosto stringenti – la stessa bozza della Legge di Bilancio stanziava per il finanziamento della componente economica di tali misure 1.747 miliardi per il 2018 e 2.189 miliardi per il 2019 – che non consentono l'accesso al Rei di tutti gli individui in condizione di povertà assoluta (Saraceno, 2017); nelle stime del governo riceveranno il Rei 500 mila nuclei familiari, cioè solamente il 38% del totale. Da sottolineare inoltre che parte di queste risorse sono ricavate dall'abbandono dell'Asdi, per cui una parte dei disoccupati di lungo periodo si troverà senza possibilità di accedere a strumenti di protezione del reddito. Per quanto concerne l'importo, il Rei introduce un lieve miglioramento rispetto alle misure che l'hanno preceduto: l'importo massimo per un individuo solo è pari infatti a 187,5 euro, che può aumentare per le famiglie numerose fino a un massimo di 485 euro. Come sottolineato da più parti (Jessoula, 2016), si tratta tuttavia di una misura poco generosa sul piano comparato (*tabella 2*): difficile immaginare come una famiglia di cinque persone in Italia possa sopravvivere con meno di 500 euro al mese. Per far fronte alle debolezze strutturali del Sia (e del Rei), ultimamente

sono numerose le regioni che hanno introdotto interessanti strumenti che si propongono di complementare l'intervento nazionale e/o rafforzare la capacità protettiva di tale strumento. Si tratta del Friuli Venezia Giulia (legge regionale 15/2015), dell'Emilia-Romagna (legge regionale 24/2016), del Molise (legge regionale 9/2015), della Puglia (legge regionale 3/2016), della Sardegna (legge regionale 7/2014) e della Valle d'Aosta (legge regionale 18/2015), cui si aggiungono le proposte di legge in discussione nelle Marche e in Toscana e le esperienze di più lungo corso in Basilicata e in Valle d'Aosta, e nelle Province autonome di Bolzano e Trento. Seppure si registrino passi in avanti notevoli nel coordinamento tra l'azione regionale e quella nazionale, la mancanza di supporto bipartisan nei confronti di tali misure – solo le giunte regionali di centro-sinistra hanno introdotto tali strumenti – rischia di rendere ancor più grave che in altri paesi la differenziazione territoriale.

4. Reddito minimo nel Sud Europa: passi in avanti e debolezze strutturali

Negli ultimi anni anche nel Sud Europa si stanno facendo passi in avanti per quanto concerne la protezione minima del reddito. L'avvento della crisi ha reso evidenti l'inadeguatezza del sistema di welfare tradizionale e familistico per proteggere dai rischi sociali tipici del XXI secolo. In un contesto reso difficile dalle ristrettezze di bilancio e dalle pressioni internazionali volte al contenimento della spesa pubblica, negli ultimi anni si è verificato anche nel Sud Europa un tentativo di rafforzare la rete di sicurezza ultima.

Tuttavia i contemporanei tagli nei settori «forti» di politica sociale – pensioni, sanità e sussidi di disoccupazione – rischiano di «sovraccaricare» eccessivamente gli schemi di reddito minimo nei paesi mediterranei: l'evidenza comparata mostra come è solo nei casi in cui sono inseriti in sistemi di protezione sociale in grado di proteggere la maggioranza della popolazione – cosiddetto *targeting within universalism* – che questi riducono efficacemente povertà ed esclusione sociale (Madama e Natili, 2016). Inoltre, sul piano comparato occorre rimarcare che le debolezze della rete di protezione ultima rimangono notevoli, forse ancor più importanti rispetto a qualche decennio fa. Nel resto dei paesi europei gli schemi di reddito minimo sono divenuti strumenti centrali di protezione del reddito, rivolti non solamente alle

persone in condizione di povertà estrema, ma anche a gruppi sempre più vulnerabili appartenenti alla «classe media», come lavoratori atipici e/o con salari troppo bassi, giovani in cerca di lavoro, individui in difficoltà a seguito di eventi particolari, migranti ecc. In altri termini, pur con tutti i limiti in particolare in termini di inadeguatezza della capacità protettiva (Marchal e al., 2016), rispetto agli strumenti introdotti nel Sud Europa sono più generosi, è più facile accedervi, e consentono di usufruire di un'ampia gamma di servizi e facilitazioni che non si limitano alla richiesta, pur presente, di essere attivi nella ricerca di un lavoro.

Tabella 2 - Spesa, copertura e generosità del Rm, paesi selezionati, 2015

	Spesa % Pil	Copertura % della popolazione	Livello prestazione persona sola % della soglia povertà relativa	Livello prestazione 4 componenti % della soglia povertà relativa
Portogallo	0,16	2,85	34,50	34,50
Spagna	0,14	1,70	60,30	40,00
Italia γ	0,10	1,00	24,30	28,50
Grecia γ	0,40	6,50	45,40	43,30

γ I dati relativi alla spesa e al numero dei beneficiari derivano dalle stime di spesa dei rispettivi governi per il 2017.

Fonte: elaborazione a cura dell'autore sulla base di dati provenienti dagli Uffici statistici nazionali.

Purtroppo le debolezze dei sistemi di protezione minima del Sud Europa sono particolarmente accentuate nel caso italiano, per il momento, tra i paesi considerati, quello che investe meno per la protezione dal rischio povertà (tabella 2). Nonostante le recenti iniziative muovano nella giusta direzione, occorre fare passi molto più decisi per dotarsi di uno strumento almeno comparabile con quelli presenti negli altri paesi europei.

Riferimenti bibliografici

- Arriba A. e Moreno L., 2005, *Spain: Poverty, Social Exclusion, and Safety Nets*, in Ferrera M. (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra.
- Commissione europea, 2013, *Social Investment Package for Growth and Social Cohesion*, Bruxelles.

- Ferrera M. (a cura di), 2005, *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra.
- Frazer H. e Marlier E., 2016, *Minimum Income Schemes. A Study of National Policies*, European Social Policy Network (Espn), Bruxelles.
- Granaglia E. e Bolzoni M., 2016, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Fmi, 2012, *Greece: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility*, «Country Report», n. 12/57, marzo, International Monetary Fund, Washington DC.
- Jessoula M. e Alti T., 2010, *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck*, in Palier B. (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Jessoula M., 2016, *Italy's Winding Road towards a National Minimum Income Scheme*, «Espn Flash Report», n. 60, disponibile all'indirizzo internet: goo.gl/4Wg0mF.
- Madama, I. e Natili M., 2016, *A Farewell to Universalism, a Farewell to Equality? The Paradox of Redistribution in the Era of the New Politics of the Welfare State*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 3, n. 3, pp. 459-478.
- Marchal S., Marx I. e Van Mechelen N., 2016, *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, «Iza Journal of European Labor Studies», vol. 5, n. 4, pp. 1-20.
- Matsaganis M., 2017a, *Income Support Policies and Labour Market Reform under Austerity in Greece*, in Theodoropoulou S. (a cura di), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: A European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Matsaganis M., 2017b, *The Contorted Politics of Guaranteed Minimum Income in Greece*, Paper prepared for the ESPAnet Annual Conference, Lisbona, 14-16 settembre.
- Matsaganis M. e Leventi C., 2014, *The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 393-412.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, *Informe de rentas mínimas de Inserción. Año 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales, e Igualdad, Madrid.
- Moreira A., Carolo D. e Nicola R., 2014, *From Gateway To Safety Net. The Dynamics Of Activation Reforms In Portugab*, in Lødemel I. e Moreira A. (a cura di), 2014, *Activation Or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- Natili M., 2016, *Changing Welfare in Southern Europe? Political Competition and the Evolution of Regional Minimum Income Schemes in Italy and Spain*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 2, pp. 331-348.
- Natili M., Matsaganis M. e Jessoula M., 2016, *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, «Working Paper LPF», n. 5, Centro Einaudi, Torino.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno C., 2017, *Un reddito... troppo minimo*, «welforum.it», 18 settembre.
- Zambarloukou S., 2015, *Greece After the Crisis: Still a South European Welfare Model?*, «European Societies», vol. 17, n. 5, pp. 653-673.

