

Marcello Natili

Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio

(doi: 10.1483/82950)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 1, Aprile 2016

Ente di afferenza:

Università statale di Milano (unimi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di *politics* I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio

Marcello Natili

Regional Minimum Income Schemes between Policy and Politics. The Cases of Friuli Venezia Giulia and Lazio

Minimum income protection constitutes the weakest front of achievement of the Italian welfare state. In the last decade, several attempts at the regional level have been made to depart from the traditional model, but they were frequently followed by policy reversal. Focusing on the cases of Friuli Venezia Giulia and Lazio this article – departing from previous claims of the literature – argues that political competition dynamics are crucial to understand this puzzling and incoherent policy trajectory. In particular, the interaction and political exchange dynamics between social actors – trade unions, faith-based organizations and social movements – and politicians – whose preference are structured by the systemic characteristic of the party system – are considered the crucial variables.

Keywords: Italian welfare state; Minimum Income Protection; Party politics; Social Inclusion.

1. Introduzione

Storicamente, gli schemi di reddito minimo (RM)¹ costituiscono il settore di politica sociale meno sviluppato nei paesi appartenenti al cosiddetto modello di welfare sud-europeo (Ferrera 1996). Negli ultimi mesi, forse anche alla luce della crescita esponenziale della po-

¹ In questo articolo per Reddito minimo (RM) si intende un sostegno economico sottoposto a prova dei mezzi finanziato tramite fiscalità generale, solitamente a somma fissa, condizionato alla realizzazione di misure di inclusione sociale e lavorativa. Si differenzia perciò da un Reddito di cittadinanza (o Reddito di base), a somma fissa, incondizionato e destinato a tutta la popolazione.

vertà assoluta² e dei contraddittori sviluppi a livello nazionale (Madama *et al.* 2014), in molte regioni italiane è ripreso il dibattito sull'opportunità di introdurre nuove misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Schemi regionali di reddito minimo sono stati approvati dai rispettivi Consigli in Basilicata (legge regionale 26/2014), Friuli Venezia Giulia (legge regionale 15/2015), Molise (legge regionale 9/2015), Sardegna (legge regionale 7/2014), e Valle d'Aosta (legge regionale 18/2015), mentre proposte legislative sono in discussione in Emilia Romagna e in Puglia.

Questi sviluppi inducono a riflettere con maggior attenzione su quella che è stata definita la stagione delle innovazioni regionali (Lumino e Morlicchio 2013). Nei primi anni dello scorso decennio, in seguito alla decisione del Governo Berlusconi II di non estendere la sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento sull'intero territorio nazionale e della riforma costituzionale (legge costituzionale 3/2001) che attribuiva alle regioni competenze esclusive in materia socio-assistenziale, alcune regioni, caratterizzate da diverse tradizioni di policy e caratteristiche socio-economiche, ma governate tutte da coalizioni di centro-sinistra, introdussero misure innovative di reddito minimo. Si tratta di Basilicata (legge regionale 3/2005), Campania (legge regionale 4/2004) Friuli Venezia Giulia (legge regionale 6/2005), Lazio (legge regionale 4/2008), Puglia (legge regionale 19/2006) e Sardegna (legge regionale 23/2005)³.

Questa stagione fu, tuttavia, di breve durata, seguita da una fase in cui lo sviluppo degli schemi regionali di reddito minimo venne fortemente limitato. Nessun'altra regione promosse fino a tempi recentissimi misure di questo tipo. Soprattutto, nelle regioni in cui in quella fase furono introdotte tali misure, esse seguirono sviluppi diversi, a seconda dei risultati della successiva tornata elettorale: in tutte le regioni in cui una coalizione di centro-destra seguì a una di centro sinistra, gli schemi regionali di reddito minimo furono rapidamente abrogati. In Campania, Friuli Venezia Giulia e Sardegna si realizzò così un'evidente dinamica di *policy reversal*. Al contrario, in Basilicata, la coalizione di centro-sinistra mantenne il proprio impegno nelle politiche di contrasto alla povertà.

² Secondo i dati Istat, gli individui in povertà assoluta in Italia sono cresciuti da 1 milione 790 mila, ovvero il 3,1% della popolazione, nel 2007 a oltre 4 milioni nel 2014 (6,8%).

³ A queste vanno in realtà aggiunte Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento, che in ragione di una diversa allocazione delle competenze e della peculiarità del loro sistema partitico avevano già introdotto misure di contrasto alla povertà all'inizio degli anni Novanta.

La traiettoria evolutiva degli schemi di reddito minimo in Italia induce a porre alcune domande rilevanti per quanto concerne le teorie politologiche del cambiamento istituzionale. Alla luce dell'enfasi posta dalla teoria neo-istituzionalista, in particolare nella sua variante «storica» (Hall e Taylor 1996; Piersons 2000), sulla resilienza delle politiche sociali, come è possibile spiegare una così significativa *path departure* dal modello originario? E come spiegare l'abrogazione di queste misure una volta introdotte?

Queste domande sono particolarmente rilevanti alla luce della peculiarità del caso italiano in una prospettiva comparata. Non solo l'Italia rimane, infatti, l'unico paese europeo – insieme alla Grecia – privo di un sistema assistenziale di protezione del reddito, ma negli altri paesi in cui l'introduzione è avvenuta a livello sub-nazionale (Austria e Spagna in Europa, ma anche Canada e Svizzera), il cambiamento di governo non ha condotto in nessun caso all'abrogazione di queste misure; piuttosto l'innovazione in un'unità è seguita da una più o meno rapida diffusione nelle altre, attraverso processi noti come *spill over* orizzontale e/o verticale (Obinger *et al.* 2005).

A fronte di queste dinamiche, la domanda cui il presente articolo intende rispondere può essere così riformulata: perché in Italia le dinamiche di competizione politica, e in particolare il colore del governo, sono così rilevanti per l'introduzione e la graduale istituzionalizzazione delle politiche contro la povertà? Per rispondere a tale domanda, quest'articolo si propone di superare la teoria classica delle risorse di potere (TRP), e di sottolineare l'esistenza di più complesse dinamiche di competizione politica, per lo meno in questo specifico ambito di policy (Jessoula *et al.* 2014), attraverso un'attenta ricostruzione delle dinamiche che hanno condotto prima all'introduzione, poi all'eliminazione degli schemi di reddito minimo in Friuli Venezia Giulia e Lazio. La scelta dei casi è motivata dalla volontà di evitare i casi in cui tassi di povertà decisamente superiori alla media⁴ o la presenza di partiti regionalisti⁵ renda le dinamiche di competi-

⁴ Tassi di povertà assoluta strutturalmente superiori alla media nazionale e/o europea – come quelli presenti in Basilicata, Campania o Sardegna – aumentano decisamente la percentuale dei potenziali beneficiari di queste misure, modificando perciò la struttura degli incentivi ad introdurre tali misure cui si accenna nel secondo paragrafo.

⁵ Nell'arena politica regionale, programmi sociali definiti e organizzati a livello regionale possono essere utilizzati per attivare dinamiche di *region building* verticale (Ferrera 2005), in particolare in regioni dove esistono partiti regionalisti come Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. Sul rapporto tra schemi regionali di reddito minimo, partiti regionalisti e dinamiche di «*region building* competitivo» si veda Natili (2016).

zione politica differenti rispetto al normale. Da un punto di vista metodologico, questa ricerca segue i dettami del *process tracing*, e combina l'utilizzo di una serie di fonti differenti: letteratura secondaria, archivio documentale, audizioni parlamentari e giornali, oltre a ventitré interviste con attori sociali, politici e istituzionali nelle due regioni, condotte tra il novembre del 2013 e il marzo del 2014. Questa strategia di ricerca non consente di effettuare generalizzazioni che vadano al di là dei casi studiati, ma piuttosto di formulare nuove ipotesi nel dibattito sulla dimensione politica degli schemi di reddito da confermare attraverso nuova ricerca nei casi non analizzati.

L'articolo è strutturato come segue. Il secondo paragrafo presenta una revisione critica della letteratura sul nesso tra dinamiche di competizione politica e riforme di politica sociale, in particolare in riferimento agli schemi di reddito minimo. Nel terzo paragrafo l'attenzione si sposta sui processi che hanno portato all'abbandono del modello originario in Friuli Venezia Giulia e in Lazio, attraverso un'analisi approfondita delle dinamiche che hanno accompagnato l'introduzione del Reddito di base per la cittadinanza (RBC) in Friuli Venezia Giulia e del Reddito minimo garantito (RMG) in Lazio. Il quarto paragrafo si focalizza, invece, sulle dinamiche che hanno condotto in entrambi i casi all'abrogazione delle misure regionali. Nel quinto paragrafo si fornisce, infine, un'interpretazione delle traiettorie evolutive di questi casi studio, mentre nel sesto si propongono alcune riflessioni e osservazioni conclusive.

2. *Partisan politics* e schemi di reddito minimo

A partire dagli anni Settanta, un'importante filone della letteratura ha investigato le determinanti politiche alla base delle trasformazioni dello stato sociale e delle riforme di politica sociale (Myles e Quadagno 2002). Considerate inizialmente meno influenti rispetto alle trasformazioni macro-economiche e alle pressioni di matrice funzionale, la salienza delle variabili connesse alla competizione politica – e in particolare le diverse preferenze dei partiti politici e il rapporto di potere tra le classi sociali – crebbe nel corso degli anni Ottanta, quando *politics matters* divenne il paradigma dominante per spiegare la variazione negli assetti istituzionali dei vari stati sociali europei. A partire dal fondamentale lavoro di Korpi (1983), questi studi puntavano a mostrare un legame diretto tra la presenza di governi di centro-sinistra – sostenuti da forti organizzazioni sindacali – e l'espansione di politiche sociali.

Questa letteratura è stata ampiamente utilizzata dagli studiosi per interpretare la variazione nell'architettura istituzionale degli stati sociali europei e la traiettoria evolutiva di alcune aree centrali di policy, in particolare sanità e pensioni. Al contrario, si sono poco sviluppati gli studi che indagano le dinamiche di competizione politica specificamente connesse con le politiche di assistenza sociale (Clegg 2014). Questo particolare settore di policy è stato, infatti, a lungo considerato meno interessato dalla *partisan politics*, alla luce del limitato impatto delle politiche assistenziali sul complessivo bilancio delle politiche sociali e dello scarso potere politico e negoziale dei potenziali beneficiari (Madama *et al.* 2014). La natura selettiva degli schemi di reddito minimo fa sì che i beneficiari siano, infatti, numericamente meno rilevanti rispetto a pensioni e sistemi sanitari, mentre le loro caratteristiche socio-demografiche – bassi livelli di reddito e d'istruzione – rende la loro propensione al voto decisamente inferiore alla media (Madama e Jessoula 2015). In aggiunta a ciò, la loro eterogeneità sociale limita fortemente la possibilità di aggregare la domanda in un fronte unitario e coeso (Bonoli 2005). Tra i potenziali beneficiari osserviamo, infatti, giovani in cerca di un primo lavoro, madri sole con figli minori a carico, lavoratori a bassa qualifica intrappolati tra lavori irregolari e contratti precari, disoccupati di lungo periodo e immigrati, dunque gruppi sociali che possono difficilmente riconoscersi in un comune interesse.

A rendere ancor più complessa la rappresentazione delle istanze da parte dei potenziali beneficiari, i gruppi d'interesse storicamente più rilevanti in questa area di policy, hanno solidi argomenti per contrastare lo sviluppo di tali misure. I sindacati, in particolare, in un'epoca in cui vengono messe in discussione le prestazioni sociali introdotte durante il cosiddetto «trentennio glorioso (1945 – 1975)», vengono spesso considerati tra i principali oppositori a misure di cui non siano i lavoratori i principali beneficiari (Rueda 2007). Allo stesso tempo, il miglioramento delle prestazioni sociali di ultima istanza potenzialmente sostituisce le organizzazioni caritatevoli di matrice religiosa, che in molti paesi hanno un ruolo fondamentale nel dare sollievo ai bisognosi (Kahl 2009). Per questi motivi, la letteratura politologica ha rilevato «la domanda debole» che caratterizza questo specifico settore di, intendendo con ciò sottolineare come la rappresentanza sociale e politica degli individui a rischio povertà non è in genere sufficientemente robusta perché i loro interessi siano promossi nel processo di *policy-making* (Korpi e Palme 1998; Madama e Jessoula 2015).

Nella prospettiva della «teoria delle risorse di potere» la presenza di una domanda debole associata con la potenziale opposizione delle

organizzazioni dei lavoratori, dovrebbe limitare l'interesse dei partiti di sinistra nei confronti di queste misure, in particolare nell'età dell'austerità permanente (Piersons 1996), in cui gruppi sociali e clientele organizzate competono per risorse in diminuzione. Tuttavia, empiricamente osserviamo come tali misure siano state recentemente introdotte e/o rafforzate, anche in paesi dell'Europa orientale o mediterranea in periodi in cui i vincoli di bilancio in ragione di pressioni esterne erano particolarmente stringenti (Jessoula *et al.* 2015). Per interpretare questi cambiamenti, appare necessario andare al di là di alcuni degli assunti della tradizionale *partisan politics*. Tre spunti di riflessione appaiono particolarmente utili ai nostri fini.

In primo luogo, nonostante la debole capacità di aggregazione dei potenziali beneficiari di queste misure, la presenza di una domanda debole deve essere testata empiricamente piuttosto che presupposta teoricamente (Natili 2016). Infatti, i principali gruppi portatori d'interesse nel settore – e in particolare i sindacati, organizzazioni caritatevoli di matrice religiosa, le organizzazioni del terzo settore e i movimenti sociali – possono anche supportare schemi residuali di reddito minimo, in particolare per ampliare la propria *constituency* e/o per accrescere le proprie risorse organizzative. Ad esempio, in Spagna l'azione di *advocacy* svolta da Caritas e da entrambe le organizzazioni sindacali è particolarmente rilevante per comprendere l'adozione di una rete di protezione ultima, seppur a livello regionale (Lalio 2016; Natili 2016). A seconda delle scelte strategiche di rilevanti attori sociali la domanda può essere effettivamente rappresentata nell'arena politica, debole e frammentata, oppure molto forte, se una coalizione di diversi attori propone l'introduzione e/o l'espansione di tali programmi.

In secondo luogo, sul lato dell'*offerta*, come è stato recentemente sottolineato da Jensen (2014), un'accurata descrizione delle dinamiche di competizione politica richiede di andare oltre la semplice dicotomia per cui i partiti della sinistra vorrebbero più spesa sociale e i partiti di destra ne vorrebbero esclusivamente il contenimento. In generale, data la natura fortemente redistributiva di queste misure, sarebbe lecito attendersi il sostegno dei partiti di sinistra a fronte di una opposizione dei partiti di destra. Tuttavia, schemi di RM possono essere ostacolati da sinistra in quanto abbandono di obiettivi tradizionali come il pieno impiego e un welfare state universalistico (Rosanvallon 1995). Allo stesso tempo, i partiti di centro-destra possono sostenere queste misure, essendo le prestazioni sociali meno onerose per sostenere gli individui dai fallimenti del mercato, mentre

la natura contrattuale degli schemi di reddito minimo d'inserimento promette di ridurre la dipendenza dai sussidi sociali e, di conseguenza, i costi dello stato sociale per i contribuenti (Madama 2015). La possibilità di introdurre tali misure all'interno della piattaforma programmatica sia dei partiti di sinistra, sia di quelli di destra (Clegg 2014), oltre la debolezza elettorale e la scarsa capacità di mobilitazione diretta dei potenziali beneficiari, rende queste misure particolarmente soggette a un utilizzo strategico da parte degli attori partitici. Per questi motivi, è possibile che emerga nei confronti di queste politiche un «consenso per intersezione» tra i partiti di centro-destra e di centro-sinistra (Madama e Jessoula 2015), il che d'altronde spiegherebbe la presenza e resilienza di queste misure nella grande maggioranza degli stati sociali europei.

In ultimo, la letteratura sui sistemi partitici da tempo ha mostrato come le preferenze dei partiti politici dipendano in maniera cruciale anche dalla loro posizione all'interno dello spazio politico e dalle preferenze e modalità di interazione con i partiti con cui si trovano a competere (Sartori 1976). Un partito socialdemocratico agisce in maniera molto differente quando compete esclusivamente con un partito conservatore, in presenza di un partito cristiano-democratico, oppure quando esistono partiti che si collocano alla sua sinistra. Iversen e Soskice (2011) mostrano come, al contrario che nei sistemi bi-partitici, la presenza di un partito cristiano-democratico di matrice interclassista implichi, per un partito di sinistra, la necessità di competere per il consenso della classe media e dei lavoratori, e di conseguenza abbandonare gli interessi degli elettori «poveri». Beramendi e Anderson (2012) sottolineano, invece, come la competizione tra partiti a sinistra incentivi il partito maggioritario ad attrarre gli elettori a basso reddito proponendo misure di natura selettiva. Meno studiate sono le conseguenze della competizione elettorale tra partiti che si posizionano nel polo di centro-destra, sebbene Häusermann (2012) mostri come i partiti della destra radicale siano fortemente contrari allo sviluppo di prestazioni socio-assistenziali, in particolare perché vi accede una quota rilevante di migranti. In questo contesto, dinamiche competitive all'interno del centro-destra potrebbero rivelarsi particolarmente sfavorevoli allo sviluppo della protezione minima, in particolare se questi partiti sono decisivi per formare una coalizione di governo.

Alla luce di questa breve revisione della letteratura, la nostra ipotesi è che le dinamiche di competizione politica siano cruciali per comprendere l'evoluzione delle politiche di reddito minimo – in particolare nell'età dell'austerità permanente – ma che sia necessario

andare oltre la semplice dicotomia destra/sinistra (Jessoula *et al.* 2014). Nello specifico, l'interazione tra le preferenze dei gruppi sociali – la domanda – e la struttura del sistema partitico e le dinamiche di competizione tra i suoi componenti – ovvero l'offerta – possono dar luogo a differenti dinamiche competitive, rendendo il settore più o meno conflittuale. Di conseguenza, le scelte strategiche degli attori sociali, così come le caratteristiche del sistema partitico, appaiono fattori fondamentali da considerare perché si possa verificare quel consenso per intersezione che sembra essere alla base di uno stabile processo di istituzionalizzazione delle misure di contrasto alla povertà in un'epoca di forte competizione su risorse pubbliche in diminuzione.

3. L'introduzione di schemi regionali di reddito minimo in Friuli Venezia Giulia e Lazio

Il sistema socio-assistenziale d'interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale agli inizi degli anni Duemila poggiava, in Friuli Venezia Giulia come nel resto d'Italia, sui servizi sociali dei comuni. Questi finanziavano ed erogavano ai cittadini bisognosi aiuti economici ordinari (continuativi) e straordinari (*una tantum*, più generosi, in ragione di eventi eccezionali), la cui regolazione era di loro esclusiva competenza. Le maggiori risorse a disposizione della regione, dato il suo particolare statuto, la rendevano più libera da vincoli di bilancio e consentivano una più diffusa assistenza economica dei comuni, sebbene anche in Friuli Venezia Giulia fossero presenti le altre criticità caratteristiche del sistema di sostegno al reddito italiano: assenza di diritti automatici ed esigibili per i cittadini, differenze territoriali, assenza di coordinamento tra prestazioni economiche e politiche d'inserimento socio-lavorativo (Madama 2010).

All'inizio del nuovo secolo in Friuli Venezia Giulia, al cambiamento del governo regionale, con l'elezione della prima maggioranza di centro-sinistra⁶ fa seguito la decisione di mutare il tradizionale assetto socio-assistenziale. All'indomani dell'elezione di Riccardo Illy a governatore, è nominata una commissione per la riorganizzazione del settore, in recepimento della legge 328/2000. Le prime proposte

⁶ La composita la coalizione elettorale nota sotto il nome di «Intesa Democratica» per Illy Presidente comprende Ds, Margherita, la Nuova DC, Italia dei valori, Verdi, Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani, il Partito dei Pensionati, una lista civica di sostegno alla presidenza Illy e una formazione locale denominata Partito regionale (in cui confluisce anche l'Udeur).

di introdurre una misura non contributiva di sostegno del reddito nascono all'interno di questa commissione e vengono portate avanti dai partiti appartenenti all'ala sinistra della maggioranza di centro-sinistra, in particolare dai Verdi e dal Partito della Rifondazione Comunista.

Questi, portavano all'interno del consiglio regionale le rivendicazioni di alcuni movimenti sociali⁷ di introdurre un reddito di base teso a integrare il reddito della popolazione al di sotto di una certa soglia di povertà, a prescindere dalla prestazione lavorativa e da eventuali percorsi di integrazione socio-lavorativa (criterio di incondizionatezza). La proposta dei movimenti sociali aveva avuto eco e sostegno in ambiti istituzionali, grazie anche alla presenza in un organo para-istituzionale, l'Osservatorio regionale sulle politiche sociali in Friuli Venezia Giulia e Slovenia (ORWIN), del Prof. Andrea Fumagalli, tra i primi e più importanti sostenitori in Italia di una misura di reddito incondizionato, nonché tra i principali ispiratori teorici dei movimenti sociali di cui sopra⁸ (Interviste 2 e 5).

La proposta di introdurre un reddito di base fu fortemente contrastata da entrambe le principali sigle sindacali e considerata inaccettabile dal resto della maggioranza di governo (Interviste 3 e 4). Tuttavia, favorì l'emergere di un dibattito all'interno della maggioranza da cui scaturì, come compromesso tra le varie anime della coalizione, la proposta di un reddito minimo d'inserimento, ovvero una misura residuale e selettiva che prevedesse un sostegno economico condizionato alla partecipazione a percorsi d'inclusione sociale e lavorativa.

L'idea iniziale era di un diritto non condizionato a un reddito sociale. Poi vi è una discussione interna alla giunta, e io mi ricordo in particolare l'opinione degli assessori di area Ds che preferivano piuttosto misure simili a quelle presenti in altri paesi europei, e verso un'impostazione simile spingevano anche le parti sociali. (Intervista 3).

Questa misura rappresentava un positivo passo avanti per l'ala sinistra della coalizione, che otteneva così una misura redistributiva favorevole ai soggetti a reddito più basso. Inoltre era gradita al resto della coalizione, poiché avvicinava il Friuli Venezia Giulia ai paesi

⁷ Sul rapporto tra nuovi movimenti sociali e rivendicazioni per un reddito di base si veda Mattoni 2009.

⁸ A titolo di esempio, ricordiamo qui alcuni dei testi già pubblicati o curati nel momento in cui il Prof. Fumagalli assume l'incarico presso il centro ORWIN: *La democrazia del reddito universale* (1997), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza* (a cura di, 1998), *Dieci tesi sul reddito di cittadinanza* (1998).

del Nord Europa, e in particolare al modello di *flexsecurity* danese, cui esplicitamente s'ispirava l'azione riformatrice del centro-sinistra friulano (Interviste 3 e 4). Soprattutto, su una misura che conteneva un forte legame con le politiche attive del lavoro fu possibile giungere a un accordo con la Cgil (Interviste 3 e 7), mentre la Cisl si mantenne su una posizione di limitato interesse, se non di malcelata opposizione (Intervista 6).

La decisione di promuovere uno schema di reddito minimo in Friuli Venezia Giulia ebbe, dunque, origine da un accordo di coalizione tra le varie istanze presenti nella maggioranza e, nello specifico, tra i partiti della sinistra «radicale» che premevano per una proposta ancor più innovativa nel contesto europeo, come il reddito di base incondizionato, e il partito di maggioranza relativa, i Democratici di Sinistra sostenuti dalla Cgil, che sostenevano uno schema di reddito minimo d'inserimento più simile alle misure realizzate nel resto d'Europa. La misura approvata nell'art. 59 della legge regionale 6/2006 e ancora più nello specifico nel regolamento attuativo, appartiene decisamente al secondo approccio, ma la denominazione della misura, «Reddito di base per la cittadinanza», rivela quale ne fosse l'origine teorico-politica.

Lo sviluppo delle politiche di sostegno al reddito nel Lazio presenta diverse caratteristiche. All'inizio degli anni Novanta il Lazio, privo di una legge quadro tesa a dare organicità al proprio sistema socio-assistenziale, non persegue alcuna esplicita politica di lotta alla povertà. I provvedimenti in tal senso scarseggiano e si limitano a fondi emergenziali per le politiche sociali dei vari comuni, messi a disposizione di sindaci e assessori che potevano decidere in modo discrezionale dove e come impiegare le esigue risorse disponibili per rispondere a situazioni di emergenza.

In questo contesto, la proposta di introdurre una misura regionale di sostegno al reddito nasce nel 2004 con l'elezione di una composta giunta di centro-sinistra, e con l'assegnazione dell'assessorato al lavoro ad Alessandra Tibaldi, proveniente da Rifondazione Comunista. All'indomani delle elezioni furono indetti su iniziativa della giunta i primi convegni sul tema del reddito minimo, cui parteciparono importanti studiosi: in questi contesti si cominciò a dibattere dell'opportunità di introdurre una misura regionale di sostegno al reddito. Tutte le interviste effettuate danno grande rilievo al ruolo dell'Assessore sostenuto da Rifondazione Comunista nell'introduzione della misura:

«La misura nasce con l'assessore al lavoro dell'epoca, l'impulso iniziale proviene dall'assessorato al lavoro» (Intervista 11).

«La misura nasce dall'ex area di Rifondazione. L'assessore al bilancio era Nieri, che oggi è in Sel ma proviene da lì, la Tibaldi al lavoro, la maggior parte della sinistra spinse molto all'interno della maggioranza di Marrazzo» (Intervista 12).

«Questa legge viene appoggiata da Rifondazione Comunista, in particolare da parte dell'Assessore Tibaldi» (Intervista 9).

La rinnovata attenzione di questo partito nei confronti dei movimenti sociali, sancita dalla cosiddetta svolta «movimentista» promossa dall'allora segretario Fausto Bertinotti nel V congresso (Bertolino, 2004), contribuisce a spiegare l'introduzione di un reddito minimo nell'agenda di policy di questo partito. Soprattutto, a Roma erano frequenti le mobilitazioni dei movimenti sociali sul tema del reddito di base, che arrivarono a mobilitare quasi 100mila persone e a occupare l'assessorato al lavoro. Lo stesso ex-Assessore Tibaldi certifica l'importanza di questi movimenti sia da un punto di vista propositivo, in quanto portatori di un'idea innovativa, sia da un punto di vista politico, favorendo l'interesse dei partiti sul tema:

«Una grande spinta l'ha data che ci fosse un rapporto di reciproco riconoscimento tra assessorato al lavoro e ambiti di opposizione sociale, i movimenti. Io mi ricordo che la prima riunione l'abbiamo fatta in un centro sociale a Roma, nelle quali sono venute delle persone molto competenti. Poi alcune delle persone presenti divennero addirittura miei collaboratori in Regione. Il tema nasce quindi anche dalla spinta dei movimenti antagonisti che hanno cominciato a portare il tema del reddito di base» (Intervista 8).

L'appoggio da parte di altri gruppi è in questa fase di apertura del dibattito assai inferiore. In particolare, la Cisl espresse sin dal primo momento dubbi sulla sostenibilità finanziaria di questa misura, e in generale delle misure improntate all'universalismo selettivo, insieme alla propria preferenza nei confronti della scelta di indirizzare le risorse disponibili per estendere la cassa integrazione in deroga, che in determinati settori funzionava nel Lazio sin dal 2001 (Intervista 10). La Cgil, pur presentando i medesimi dubbi sulla sostenibilità finanziaria della misura, si oppose a un reddito incondizionato, chiedendo una misura finalizzata all'inserimento lavorativo (Interviste 10 e 11).

Se dal lato della domanda politica, sono i movimenti sociali a mobilitarsi e a mantenere una pressione costante sulla giunta e l'assessorato al lavoro per l'introduzione di questa misura, è interessante vedere quali dinamiche si realizzarono sul lato dell'offerta, ovvero tra i partiti politici. Da un lato, infatti, la presenza di una quota rilevante di partiti di sinistra permise che la proposta di in-

trodurre un reddito di base avesse maggiore forza all'interno del governo regionale. Dall'altro, la frammentazione partitica rese il contesto laziale particolarmente competitivo, per cui più forze politiche entrarono in competizione per divenire interlocutori privilegiati di gruppi d'interesse, anche se deboli da un punto di vista organizzativo, come i movimenti sociali. In consiglio regionale giunsero quindi, oltre alla proposta della giunta, altre sei proposte di legge, tutte relative a misure non contributive di sostegno al reddito. Semplificando, i partiti «minoritari» della sinistra (Rifondazione Comunista, il Partito dei Comunisti Italiani, i Verdi) proposero misure di sostegno al reddito sottoposte a prova dei mezzi non condizionali a misure d'inserimento sociale e/o lavorativo, previste come facoltative solamente in alcune delle proposte. Il partito di maggioranza, i Democratici di Sinistra, sostenne al contrario una misura di reddito minimo più simile ad altre presenti in Europa e più vicina alle preferenze dei sindacati, in particolare della Cgil, che sosteneva la necessità che questa misura risultasse condizionale alle politiche attive del lavoro.

Alla fine, nonostante un dibattito consiliare che durò quasi quattro anni, il provvedimento approvato nel Lazio con la legge regionale 4/2009 rimase piuttosto simile alla misura proposta in una prima fase dall'assessorato al lavoro e sostenuta dai movimenti sociali. Di conseguenza, costituì una misura peculiare nel panorama nazionale e internazionale, che si propone obiettivi diversi rispetto gli schemi di reddito minimo introdotti nel resto d'Europa (Gobetti 2011): se questi ultimi sono, infatti, misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, l'obiettivo della legge laziale è contrastare gli effetti indesiderati della precarietà, ovvero fornire un salario di riserva a quei lavoratori a basso reddito con contratti di lavoro non standard, che permetta di garantire una fonte di reddito indipendente e permetta al lavoratore di non accettare proposte di lavoro ritenute incongrue e/o degradanti. Questa diversità dell'esperienza laziale rispetto alle misure di reddito minimo introdotte in altre regioni italiane e paesi europei, si concretizzò in scelte differenti ed autonome per quanto riguarda numerose dimensioni rilevanti, in particolare nella scelta dell'individuo come destinatario della misura (piuttosto che la famiglia anagrafica), in un importo relativamente generoso, nel non dover sottoscrivere un accordo tra individuo e amministrazione qualora la domanda venga accettata⁹.

⁹ Ciò nonostante, è richiesta l'iscrizione ai centri per l'impiego per poter effettuare la domanda. Sulla condizionalità del RMG laziale si veda Spano *et al.* (2013).

In una dimensione, tuttavia, l'esperienza laziale può essere ricondotta ad altre esperienze regionali in Italia: la presenza di vincoli di bilancio e l'inadeguatezza delle risorse. Le risorse previste dalla legge regionale 4/2009 si limitano a 40 milioni per tre anni, che vengono incrementati a 130 milioni in tre anni (15 milioni per il 2009, 60 per il 2010 e 60 per il 2011) nella successiva legge di bilancio. Le previsioni di spesa non sono collegate a una stima dei costi della misura progettata. D'altronde, il tema delle risorse è assente nella discussione in fase di progettazione, irrilevante ai fini di decidere criteri di selezione e generosità della misura, forse anche per le ben note limitate capacità amministrative di questa regione nel settore socio-assistenziale (Fargion 1997). I tecnici dell'amministrazione infatti non partecipano attivamente a questa fase di dibattito, né realizzando una stima dei costi, né fornendo indicazioni circa le possibili difficoltà nell'implementazione della misura.

In entrambi i casi, l'approvazione della legge in sede consiliare costituì solo il primo tassello del processo di *policy-making*. In Friuli Venezia Giulia rappresenta il momento in cui si raggiunge un accordo politico all'interno della maggioranza in merito alla necessità di introdurre uno schema di reddito minimo; la seconda fase, se vogliamo più tecnica (ma altrettanto importante), si occuperà di stabilire le modalità d'implementazione e la struttura di governance di questa misura, e terminerà con l'approvazione del regolamento attuativo del RM, oltre un anno dopo l'approvazione della legge regionale 6/2006.

Il tempo trascorso testimonia l'impegno del governo regionale nella progettazione della misura. A questo scopo, viene attivata una speciale convenzione con un ente di ricerca esterno, l'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), allo scopo di individuare le migliori pratiche realizzate in questo settore in Italia e all'estero, e vengono aperti speciali tavoli concertativi con le istituzioni potenzialmente coinvolte - gli ambiti territoriali e i comuni, ai quali sono demandati in Italia i servizi sociali, e le province, che invece hanno la competenza in merito ai centri per l'impiego - e con le parti sociali. Tre saranno le grandi sfide individuate dalla regione per realizzare uno strumento efficace di contrasto alle situazioni di povertà ed esclusione sociale che non si riduca a mero trasferimento monetario: la necessità di creare una infrastruttura informatica e di formare personale in grado di gestire un settore di policy fino ad allora sotto-sviluppato; l'individuazione di uno strumento in grado di fornire una stima plausibile del reddito dei beneficiari; l'integrazione tra politiche socio-assistenziali e politiche del lavoro. In particolare a quest'ultimo

aspetto, vero e proprio *vulnus* del sistema d'inclusione attiva in Italia (Heidenreich *et al.* 2014) viene dedicata particolare attenzione, attraverso la realizzazione di procedure condivise tra servizi sociali dei comuni e centri per l'impiego gestiti dalle province, cosicché il regolamento attuativo preveda una vera e propria presa in carico integrata del beneficiario.

Il processo di studio e definizione delle caratteristiche della misura permette di superare alcune comprensibili difficoltà dovute alla novità delle procedure. Nel complesso, infatti, la gestione della misura, considerando il tempo di raccolta delle domande, la capacità di effettuare rapidamente una stima del reddito, nonché di realizzare gli incontri con i beneficiari e di realizzare dei percorsi di attivazione, è stata assolutamente positiva, soprattutto se raffrontata con altre sperimentazioni regionali realizzate nello stesso periodo in Italia (Spano *et al.* 2013).

Anche nel Lazio la fase di negoziazione tra governo, amministrazione e parti sociali in merito alla definizione del regolamento attuativo è stata particolarmente importante, seppure di durata minore – anche a causa degli oltre quattro anni di dibattito consiliare – e di natura differente rispetto al caso del FVG.

L'assessorato si confronta in questa fase con le ristrettezze di bilancio, le difficoltà amministrative necessarie all'applicazione delle misure sottoposte a prova del reddito, e la volontà delle parti sociali, in particolare della Cgil, di introdurre non tanto un reddito di base, quanto un reddito minimo d'inserimento. Il risultato di questo processo è l'introduzione di una misura ibrida, in cui la legge quadro mira a un sistema di protezione del reddito individuale mentre le disposizioni attuative, pur nel quadro di riferimento stabilito dalla legge, mirano a una misura contro la povertà per le famiglie a rischio marginalità ed esclusione sociale. La natura ibrida della proposta, coniugata alle deboli performance dell'apparato amministrativo in questa regione, contribuisce a determinare una struttura di governance inadeguata e procedure di selezione farraginose e complesse. Il risultato di queste dinamiche è che l'implementazione del RMG laziale presenta limiti notevoli. Senza addentrarci eccessivamente nei dettagli, basti menzionare che solo il 14,3% degli aventi diritto ha avuto effettivamente accesso alla misura e a fronte di tempistiche molto lunghe: all'effettiva erogazione del reddito minimo si giunge in momenti differenti a seconda dell'ambito territoriale, ma anche nei territori più efficaci, a non meno di un anno dalla raccolta delle domande. Si giunge perciò al paradosso, data la natura della prova dei mezzi, di fornire il sostegno monetario in riferimento a una condi-

zione di bisogno certificato relativa a quasi due anni prima, ovvero all'anno fiscale 2008.

Purtroppo, anche a causa del cambiamento della coalizione di governo regionale, i processi di monitoraggio e valutazione, presenti nel disegno di legge, non sono mai stati realizzati, di modo che non esistono dati sulla base del quale valutare gli effetti (negativi e/o positivi) del RMG sui beneficiari. Tuttavia, un tasso di copertura ridotto, lunghissimi tempi d'attesa, discrasia tra certificazione del bisogno ed erogazione del sostegno, nonché una pressoché totale assenza di misure complementari per migliorare le condizioni di vita del beneficiario, ci pare abbiano severamente limitato la capacità dell'esperienza laziale di costituire qualcosa di più di un pur importante sostegno *una tantum* a una parte della popolazione che ha dovuto scontare gli effetti peggiori della crisi economica e sociale. Appaiono dunque fondati i rilievi di Spano *et al.* (2013), che alla luce delle concrete realizzazioni ritengono la legge laziale sul Reddito minimo garantito tanto ambiziosa quanto velleitaria.

4. L'abrogazione del Reddito di Base per la Cittadinanza e del Reddito Minimo Garantito

Gli schemi di reddito minimo introdotti in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio presentano differenze notevoli in termini di progettazione della misura e capacità di implementarla efficacemente. Le differenze tra i due casi studio sono addirittura superiori se consideriamo il momento e le condizioni socio-economiche in cui le due regioni si presentano all'appuntamento elettorale. Il Friuli Venezia Giulia dell'aprile del 2008 è una regione economicamente ancora in crescita, sebbene comincino ad arrivare le prime avvisaglie del sopraggiungere della crisi economica, e le condizioni della finanza regionale sono ottime. Al contrario il Lazio, in cui le elezioni regionali si celebreranno nel marzo del 2010, è una regione in difficoltà economica, con tassi di disoccupazione e povertà in crescita, e presenta un quadro di finanza pubblica preoccupante, dovuto soprattutto alla crisi di lunga durata della spesa sanitaria.

In un aspetto Lazio e Friuli Venezia Giulia presentano una notevole somiglianza: entrambi gli schemi di reddito minimo non sopravvivono al cambiamento della maggioranza di governo. In Friuli Venezia Giulia, Lega Nord e Forza Italia si oppongono fermamente a un intervento pubblico di contrasto alla povertà, già in fase di discussione e progettazione. In una nota di Forza Italia pubblicata su

«il Messaggero-Veneto» si legge che il RBC «testimonia una cultura che ancora crede alla supremazia dello Stato sulla persona; genera la cultura dei diritti acquisiti che mette sullo stesso piano che si sacrifica e chi no»¹⁰. Nello stesso articolo si presenta un virgolettato di un consigliere della Lega Nord che qualifica la misura come «soldi a pioggia a immigrati e furbacchioni». Più cauta la posizione di Udc e Alleanza Nazionale, che nella seduta di discussione della legge definiscono l'intervento «legittimo» pur presentando dubbi circa la sostenibilità finanziaria della misura¹¹.

Il conflitto tra maggioranza e opposizione in merito alla protezione minima emerge con particolare forza durante la campagna elettorale per le elezioni al governo regionale in Friuli Venezia Giulia, nell'aprile del 2008. In contrasto con quanto previsto da gran parte della letteratura politologica tuttavia, il tema del reddito minimo non è tanto utilizzato dalla maggioranza di governo in un'ottica di *credit claiming*, quanto piuttosto dall'opposizione per criticare l'operato della giunta Illy. Di fatto la richiesta dell'abolizione del Reddito di base per la cittadinanza costituirà uno dei punti fondanti della campagna elettorale del candidato della coalizione di centro-destra, costituita dall'appena formato Popolo della Libertà, dalla Lega Nord e dal Partito dei Pensionati. Alcuni titoli di giornale sono indicativi della strategia comunicativa del centrodestra: il giorno del lancio delle campagne elettorali dei due principali candidati, ad esempio «il Piccolo» titola: «Illy: la terza corsia A4 sarà pronta entro il 2013. Tondo: no al reddito minimo, aiuti ai pensionati»¹². Più in generale, nei dibattiti pre-elettorali emerge chiaramente come la misura sia più utilizzata dal centro-destra per criticare l'operato della giunta Illy, piuttosto che sostenuta dal Presidente come esempio di buon governo. Non sorprende, perciò, che solo un mese dopo le elezioni il neo-assessore alla salute, Kosic, si affretti a ribadire alla stampa il punto di vista della neo-nata giunta a riguardo, con una dichiarazione utile per comprendere le preferenze della coalizione guidata dal Popolo della Libertà in questo settore di policy: «Le istituzioni non possono sostituirsi alla Caritas e viceversa. Per questo abbiamo intenzione di sostituire il reddito con altri tipi d'intervento»¹³.

¹⁰ *Forza Italia: il reddito di cittadinanza va bocciato Lega: aiuti che giovano solo agli immigrati*, in «Il Messaggero-Veneto», 9 settembre 2005.

¹¹ Per le posizioni dei diversi gruppi parlamentari in merito all'introduzione del RBC, si vedano gli Atti Consiliari Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, IX Legislatura, Seduta n. 177 del 1° marzo 2006.

¹² «Il Piccolo», 13 marzo 2008.

¹³ *Kosic: Soldi ai poveri? Non siamo la Caritas*, in «Il Piccolo», 12 maggio

In realtà, anche all'interno della coalizione vi sono divergenze a riguardo, e forze che compongono la giunta, in particolare l'Udc, propongono una revisione della misura piuttosto che una sua totale abrogazione, anche perché i tecnici dell'amministrazione, in una prima fase piuttosto scettici, si sono convinti dell'utilità dello strumento e premono per il suo mantenimento (Intervista 1). Così, in una primissima fase l'azione del governo, e in particolare dell'assessore al lavoro di provenienza Alleanza Nazionale Alessia Rosolen, pare indirizzata a modificare il regolamento, nella direzione di rendere più stringenti i requisiti d'accesso, aumentando gli anni di residenza necessari per poter accedere alla misura a tre, accorciando il tempo massimo di fruizione da due anni a 12 mesi, e diminuendo la sua generosità, in particolare inserendo dei limiti all'importo massimo che poteva raggiungere il sussidio economico in caso di famiglia molto numerosa. A questa linea, definita troppo «morbida», si oppone la Lega Nord, che esige l'immediata cancellazione del RBC. Rivelatrici sono le frasi riportate da «il Piccolo» il 23 giugno 2008, e attribuite al capogruppo della Lega Nord al consiglio regionale Narduzzi:

«Prendiamo atto che Rosolen e Kopic hanno cercato di correggere un provvedimento ingiusto e sbagliato diminuendone l'impatto. Ma non è sufficiente». La Lega vuole l'abolizione, subito.

La dura presa di posizione della Lega Nord, che può contare anche su affermazioni simili effettuate in fase di discussione del provvedimento e in campagna elettorale dalla componente ex-Forza Italia del Partito della Libertà, ottiene il supporto dell'intera maggioranza. Così, nel luglio del 2008, pochi mesi dopo la vittoria alle elezioni della coalizione di centro destra, con l'art. 9 della legge regionale 9/2008 viene abrogato l'art. 59 della legge sul sistema integrato d'interventi e servizi. Viene così decisa la chiusura anticipata della sperimentazione del RBC, prevista per 5 anni e, nei fatti, durata meno di 9 mesi, dal 7 settembre 2007 fino al 31 maggio 2008. Le risorse precedentemente indirizzate per il RDC vengono interamente utilizzate per incrementare l'importo della Carta acquisti introdotta nel 2008 dal Governo Berlusconi per i residenti nel territorio regionale¹⁴ e le risorse dei comuni per il contrasto alle nuove forme di povertà ed esclusione sociale, oltre che per realizzare un più stretto coordinamento con la Caritas regionale (Zenarolla 2012).

2008.

¹⁴ Di conseguenza, l'importo della Carta acquisti per i residenti in FVG è pari a 200 euro a bimestre e non, come nel resto d'Italia, pari a 80 euro.

L'eliminazione del RDC non ha provocato, come in altri casi regionali, proteste e mobilitazioni da parte dei beneficiari, a conferma delle limitate risorse politiche di questo gruppo sociale. Le confederazioni sindacali, poco entusiaste della misura fin dalla sua introduzione, non intervengono in modo deciso per contrastare il nuovo corso delle politiche sociali in Friuli Venezia Giulia. Al contrario, la Cisl, da sempre avversa all'introduzione di questa misura, valuta in maniera positiva l'utilizzo delle risorse per le politiche sociali da parte della Giunta Tondo, pur deprecando l'abbandono della concertazione regionale come strumento di *policy-making* (Intervista 6). Più critica è la posizione della Cgil, che esprime un giudizio negativo sulla decisione del nuovo governatore sui mezzi di comunicazione.

Nel Lazio, già in fase di dibattito del Reddito minimo garantito le voci contrarie a misure redistributive sono decisamente meno forti, seppure vi siano comuni dubbi all'interno del centro-destra circa la sostenibilità finanziaria di una misura universalistica per la regione Lazio. La campagna elettorale mostra come le posizioni delle due coalizioni alternative siano differenti nel Lazio rispetto al caso del FVG Emma Bonino, candidata della coalizione di sinistra, sostiene durante la campagna elettorale di considerare l'introduzione di questa legge come uno dei principali meriti della coalizione di centro-sinistra durante i cinque anni precedenti, e dichiara l'intenzione di mantenere in vita il *safety net* regionale, definita una «misura unica in Italia, che va rifinanziata»¹⁵. Anche nel programma elettorale per Bonino Presidente, il reddito minimo è definito un «elemento qualificante del lavoro portato avanti dalla precedente Giunta di centrosinistra, che dovrà essere maggiormente rafforzato». Al contrario, il tema del reddito minimo garantito non viene affrontato dalla candidata del centro-destra Renata Polverini, espressione di Alleanza Nazionale in regione Lazio, per criticare l'operato del governo che l'ha preceduta, ma non è neppure incluso nel programma elettorale, né viene menzionato un possibile rifinanziamento della misura. Nel suo programma di governo, infatti, oltre a sostenere che la «famiglia debba essere messa al centro delle politiche sociali», non vi sono riferimenti a strumenti di sostegno al reddito e/o di contrasto alla povertà.

La vittoria alle elezioni della coalizione di centro destra nel marzo del 2010 apre una nuova fase nelle politiche della regione Lazio. Dopo che l'ultima fase del governo Marrazzo era stata, infatti, caratterizzata da politiche di carattere espansivo i primi anni di governo

¹⁵ Bonino e i costi della politica 'Taglierò autoblu e portaborse', in «la Repubblica», 22 febbraio 2010.

della giunta Polverini sono caratterizzati da politiche di bilancio restrittive, dovute anche al patto di stabilità e a una parziale stretta sui conti della sanità; per la prima volta negli anni 2011 e 2012 le entrate della regione saranno superiori alle sue uscite (ISSIRFA 2012).

Il reddito minimo garantito, che costituiva appena lo 0,26% del bilancio regionale nel 2010, è una delle prime misure a essere eliminata dalla giunta Polverini. Tuttavia, va sottolineato, all'abrogazione non corrisponde una diminuzione della spesa nel settore socio-assistenziale. Piuttosto, l'assessorato alle politiche sociali e alla famiglia decide di indirizzare le risorse verso altre priorità: ad esempio inaugura, nel primo anno di governo, il Primo piano famiglia regionale, finanziato con circa 60 milioni. Nell'ambito più circoscritto delle politiche contro la povertà, viene abbandonata la visione di un sistema pubblico di sostegno al reddito, a favore di una più forte intesa con il terzo settore, e in particolare con le organizzazioni del terzo settore di matrice cattolica e religiosa. Così, pochi mesi dopo l'arrivo della nuova giunta, viene siglato un protocollo d'intesa con la Comunità di Sant'Egidio per la costituzione di un «Osservatorio sperimentale regionale per lo studio e lo sviluppo di politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale». In seguito, la prima legge di bilancio siglata dalla giunta Polverini investe una parte dei fondi originariamente previsti per il RMG, pari a circa 10 milioni di euro, nel cosiddetto «Piano contro la povertà». Si tratta di un accordo realizzato con 18 associazioni nonprofit di origine cattolica, volto a finanziare una serie di servizi a favore di alcune categorie considerate a rischio povertà ed esclusione sociale. In altri termini, il centro-destra laziale mira a realizzare, in accordo con i principali portatori d'interesse del settore, un modello di welfare tradizionale, incentrato su famiglia e terzo settore, a discapito dell'intervento pubblico in caso di bisogno economico manifesto.

La modalità con cui avviene l'abrogazione del RMG è, tuttavia, differente da quanto avviene in Friuli Venezia Giulia. Nel Lazio, la maggioranza di governo non si oppone apertamente alle misure di reddito minimo, e neppure procede a un'abrogazione della legge. Piuttosto, nella prima legge di bilancio emanata dalla giunta Polverini, le risorse stanziare dalla giunta precedente per il RMG vengono indirizzate verso altre priorità. La legge regionale 4/2009 rimane così formalmente in vigore ma, in assenza di fondi, le procedure per la realizzazione del bando per il 2011 e per gli anni successivi non vengono attivate.

Il mancato rifinanziamento del RMG nella prima legge di bilancio della giunta Polverini è oggetto di forti critiche da parte dei partiti

appartenenti alla coalizione di centro-sinistra. Accanto a questi, i movimenti sociali che si erano mobilitati per l'introduzione di un reddito di base si mobilitano con eguale intensità per il mancato rifinanziamento, occupando per alcuni giorni i tetti della sede regionale, senza però ottenere un confronto con la nuova Giunta. Anche la Cgil organizza una campagna dal titolo «La precarietà non paga, il reddito minimo garantito sì», che mira a raccogliere 100 mila firme a favore del rifinanziamento della legge regionale 4/2009, oltre a realizzare alcune mobilitazioni di protesta nei confronti delle misure approvate dalla giunta Polverini¹⁶ (Intervista 9). La Cisl, al contrario, non aderisce alla campagna di raccolta firme né alle manifestazioni contro le politiche della coalizione regionale di centro-destra. D'altronde, questo sindacato è favorevole alla decisione di abbandonare l'esperienza del reddito minimo garantito, in particolare data la contemporanea espansione della cassa integrazione in deroga, considerata una sorta di equivalente funzionale (intervista 10). In assenza di una mobilitazione condivisa tra le forze sociali, e in presenza di una coalizione di centro destra favorevole al modello di politiche assistenziali tradizionale imperniato sulla famiglia e sul terzo settore, la legge regionale 2/2009 non viene più finanziata, decretando *de facto* l'abrogazione del *safety net* regionale.

5. Oltre la *partisan politics*: un'interpretazione dell'evoluzione degli schemi regionali di reddito minimo

Nel corso degli ultimi decenni, l'attenzione politica nei confronti degli schemi di reddito minimo è aumentata anche nei paesi del Sud Europa. Mentre Spagna e Portogallo hanno fatto notevoli passi avanti nel settore introducendo rispettivamente a livello regionale e a livello nazionale schemi di reddito minimo, in Italia nel corso degli ultimi vent'anni, queste misure hanno avuto una traiettoria incoerente e a tratti schizofrenica. Se, infatti, ancora oggi l'Italia è uno dei pochissimi paesi dell'Unione Europea a 28 dove è assente uno schema comprensivo e organico di lotta alla povertà, questo non è il risultato di inazione e carenza di attenzione nei confronti del tema: al contrario, nel corso degli anni a livello nazionale si osservano timidi ma ambiziosi tentativi di riforma del settore, passi indietro decisi, interventi suppletivi parziali e marginali, senza che si sia ancora giunti all'introduzione di una riforma organica che certifichi il diritto dei

¹⁶ *Sfida alla Polverini, Cgil in piazza 'Impedisce ogni confronto'*, in «la Repubblica», 31 marzo 2011.

cittadini alla protezione dal rischio povertà (Madama *et al.* 2014). Allo stesso modo a livello regionale osserviamo l'introduzione di nuove misure che, poggiando sul principio dell'universalismo selettivo, si propongono di contrastare povertà ed esclusione sociale, ma che spesso hanno poca fortuna e sono rapidamente abrogate. Cercheremo, dunque, in questo paragrafo di rispondere ad alcune questioni: quali sono le condizioni che nel Lazio e in Friuli Venezia Giulia hanno permesso l'abbandono del modello tradizionale di limitato intervento nel settore e l'introduzione di misure di reddito minimo? Quali sono invece i fattori che spiegano l'abrogazione di queste misure e il ritorno al modello originario?

In entrambi i casi, così come in tutte le altre regioni italiane, l'introduzione di schemi di reddito minimo avviene per scelta di un governo di centro-sinistra. L'osservazione più attenta delle dinamiche che hanno condotto all'introduzione nei casi studio consente di mostrare la rilevanza dei partiti minoritari della sinistra «radicale» nel portare nell'arena di policy un tema altrimenti assente. Ciò avviene a seguito della pressione di alcuni movimenti sociali, particolarmente importanti in particolare per Rifondazione Comunista nei primi anni del Duemila (Bertolino, 2004), ma anche per la volontà di mostrare la specificità della propria presenza nel governo regionale, attraverso la promozione di misure fortemente redistributive. L'introduzione del reddito minimo nell'agenda di policy regionale ha favorito l'emergere di dinamiche competitive tra i partiti della coalizione di centro-sinistra – in particolare una volta ottenuto il supporto della Cgil – che in ultima analisi hanno condotto all'introduzione di schemi di reddito minimo regionali.

Le misure introdotte nel Lazio e in Friuli Venezia Giulia sono differenti per natura, ma soprattutto per la capacità del governo di Trieste di realizzare una misura che poggia sulle reali capacità del territorio e della macchina amministrativa. La diversa capacità di programmazione nel caso del FVG non influisce, tuttavia, sulla sua possibile istituzionalizzazione. Il «consenso per intersezione» si realizza, infatti, nei casi analizzati, solo all'interno della coalizione di centro-sinistra, mentre una coalizione di centro-destra è condizione sufficiente non solo a non avere *path departure*, ma anche ad avere un'immediata abrogazione del programma qualora già introdotto. In Friuli Venezia Giulia, Forza Italia e Lega Nord fanno dell'abrogazione del RBC un'importante messaggio elettorale durante la campagna contro il centro sinistra guidato da Riccardo Illy e, nonostante l'opposizione di parte della coalizione di governo e dei tecnici dell'amministrazione, ne ottengono l'immediata abrogazione

dalla nuova giunta Tondo. La decisione di abrogare la misura va quindi inquadrata in un'ottica di *credit claiming* e della volontà, in particolare della Lega Nord, di differenziare il proprio messaggio politico non solo dall'opposizione di centro sinistra, ma anche dei propri alleati di governo. La forte volontà politica, permette anche di superare gli effetti inerziali delle decisioni di policy sottolineati dagli studiosi neo-istituzionalisti (Piersons 2000). L'introduzione del RBC aveva, infatti, reso necessario un forte investimento da parte della regione, che aveva costruito un nuovo indicatore di controllo del reddito, un sistema informatico che permettesse di comunicare tra loro ai diversi livelli amministrativi, formato personale specializzato e disegnato procedure che permettessero il coordinamento orizzontale tra misure di sostegno al reddito, servizi sociali e politiche attive del lavoro. L'investimento istituzionale non ha influito, però, sulla decisione di abrogare il RBC.

Parzialmente differente è il caso del Lazio, dove l'appoggio nei confronti di questa misura da parte dei tecnici dell'amministrazione è minore, anche a causa degli oggettivi limiti nella progettazione e delle difficoltà nell'implementazione del Reddito minimo garantito. Anche in questo contesto, tuttavia, il cambiamento di governo è un fattore cruciale per spiegare l'abrogazione della misura: mentre in campagna elettorale il centro-sinistra aveva promesso il mantenimento del RMG, la nuova Giunta Polverini, a pochi mesi dall'entrata in carica, de-finanzia la misura, sancendone *de facto* la fine, e indirizza le risorse verso altri gruppi sociali, privilegiando così un modello di welfare tradizionale che poggia sulla famiglia e le organizzazioni caritatevoli. Le modalità con cui viene effettuata questa scelta sono differenti rispetto al caso del FVG: l'assenza di un partito come la Lega Nord, infatti, in un contesto caratterizzato da una crisi sociale più intensa, fa sì che il centro-destra laziale adotti una strategia per offuscare l'eliminazione del RMG, piuttosto che utilizzarla come messaggio elettorale. Il caso laziale sembra perciò indicare l'esistenza di un'opposizione all'interno del centro-destra italiano nei confronti dell'intervento pubblico nelle politiche di contrasto alla povertà, che va al di là delle dinamiche di competizione elettorale.

Questa opposizione può poggiare – o dipendere – dalla presenza di gruppi d'interesse, come la Cisl e parti del terzo settore, non favorevoli all'introduzione di misure non contributive di protezione del reddito nel periodo preso in considerazione. Questo fattore ci spinge a una ulteriore riflessione in merito alla *domanda* nei confronti delle misure di reddito minimo in Italia. Come ipotizzato, la capacità dei beneficiari di mobilitarsi efficacemente e di influenzare il processo di

policy-making, sia nella fase d'introduzione, sia nella fase di abrogazione delle due misure regionali, è quasi nulla. Inoltre, le organizzazioni del terzo settore, in particolare di origine religiosa, nei casi analizzati non hanno giocato un ruolo di *advocacy*, e spesso hanno beneficiato delle risorse rese libere dall'abrogazione degli interventi regionali.

Allo stesso tempo, alcuni gruppi si sono mobilitati a favore dell'introduzione di misure non contributive di sostegno del reddito. Nei casi analizzati, la mobilitazione dei movimenti sociali, per quanto organizzativamente deboli, è un elemento cruciale per comprendere l'interesse di alcuni partiti politici nei confronti di queste misure. Il successivo sostegno da parte di una parte del movimento sindacale ha irrobustito la rappresentazione degli interessi dei potenziali beneficiari, favorendo ulteriormente l'introduzione di tali misure. In altri termini, la *domanda* nel caso italiano non è latente, ma piuttosto debole e frammentata, caratterizzata dalla presenza di voci favorevoli all'intervento pubblico nel settore delle politiche contro la povertà e voci fortemente contrarie, a supporto piuttosto di un modello imperniato sul principio di sussidiarietà.

In presenza di un fronte sociale con preferenze differenziate, e nel complesso poco interessato a sostenere schemi di RM, le caratteristiche dell'*offerta* hanno reso l'evoluzione degli schemi di reddito minimo dipendente dal colore di governo. Il sistema partitico della Seconda Repubblica infatti, caratterizzato da un numero elevato di partiti e dalla presenza di dinamiche competitive non solamente tra il polo di centro-destra e quello di centro-sinistra ma anche all'interno dei due schieramenti (Cotta e Verzichelli 2016), ha da un lato favorito l'introduzione del tema nell'agenda di policy, dall'altro impedito emergesse un consenso tra i due poli. Nei casi analizzati, la frammentazione e la presenza dinamiche competitive nel centro-sinistra hanno favorito l'emergere del tema della protezione di ultima istanza pur in presenza di una domanda debole, e l'introduzione di misure dirette agli individui a basso reddito in età da lavoro. Nel centro-destra, al contrario, hanno favorito l'emergere di posizioni contrarie all'introduzione di schemi di reddito minimo, sia da chi difendeva il modello di welfare tradizionale sia da chi invece considera come non meritevoli i beneficiari di queste misure.

6. Conclusioni

In Europa, la crisi economica – accompagnata da crescita della disoccupazione e da tagli frequenti nei sistemi di protezione sociale – ha reso ancor più importante il ruolo degli schemi di reddito minimo come salvaguardia ultima contro il rischio di povertà ed esclusione sociale (Clegg 2014). La tradizionale marginalità della protezione minima in Italia – il paese che più di ogni altro ha contribuito alla crescita dei tassi di povertà assoluta in Europa – costituisce un chiaro caso di mancata corrispondenza tra bisogni della popolazione e politiche pubbliche.

Lo studio delle traiettorie evolutive degli schemi regionali di reddito minimo contribuisce ad evidenziare – in linea con alcune interpretazioni recenti (Jessoula *et al.* 2014) – la rilevanza delle dinamiche di competizione politica in questo particolare settore di *policy*. Due sembrano soprattutto le conclusioni rilevanti dell'analisi effettuata, che aprono la strada ad ulteriori analisi e ricerche.

In primo luogo, si è evidenziato come l'assenza di un fronte coeso tra gli attori sociali a favore della misura ha giocato, senza dubbio, un ruolo importante. In presenza di vincoli di bilancio e di competizione per risorse in diminuzione, le scelte strategiche degli attori sociali sono cruciali per superare i limiti di un settore caratterizzato da beneficiari in possesso di risorse politiche troppo limitate per poter influenzare direttamente il processo legislativo. A questo proposito, l'emergere negli ultimi anni dell'Alleanza contro la povertà che riunisce componenti del terzo settore e parti sociali, modifica la struttura di vincoli e opportunità in cui si muovono gli attori politici, e costituisce un fattore potenzialmente a favore dell'espansione degli schemi di reddito minimo regionali in Italia. Va sottolineato come questa evoluzione implichi che preferenze e scelte strategiche dei sindacati siano meno automaticamente determinate dalle rivendicazioni dei propri iscritti di quanto parte della letteratura assuma (Rueda 2007). In particolare in una fase di declino della membership tradizionale, è necessaria un'investigazione più dettagliata in merito alle determinanti della scelta di aprire o meno la propria agenda di policy a misure in favore dei gruppi sociali meno protetti dall'attuale sistema di politiche sociali (Clegg *et al.* 2010).

In secondo luogo, l'analisi empirica ha mostrato come a fronte di una domanda debole, le dinamiche di competizione partitica siano cruciali per comprendere la traiettoria degli schemi regionali di reddito minimo. La presenza di dinamiche competitive alla sinistra dello spazio politico ha reso un attore con risorse di potere limitate come i

movimenti sociali rilevante a livello sub-nazionale: l'introduzione di tali misure è il risultato di uno scambio politico (Stoppino 2001) tra questi e i partiti della sinistra «radicale» in cerca di supporto e consenso. Le caratteristiche della domanda hanno reso tuttavia l'introduzione di tali misure dipendente dal colore della coalizione di governo. La presenza di istanze e gruppi contrari all'intervento pubblico nel settore delle politiche contro la povertà ha minato il consenso nei confronti di queste misure, favorendo l'emergere di voci contrarie all'interno del centro-destra, e impedendone la definitiva istituzionalizzazione.

Una coalizione di centro-destra si è così rilevata condizione sufficiente per impedire lo sviluppo della protezione minima. A questo proposito è emerso anche come, a differenza di altri settori di politica sociale, dinamiche di competizione elettorale contribuiscano a spiegare l'eliminazione piuttosto che l'introduzione di uno schema di reddito minimo. La debolezza politica dei potenziali beneficiari, infatti, consente agli imprenditori politici di appellarsi ai contribuenti, che finanziano questi interventi senza che necessariamente pensino di potervi beneficiare, proponendone l'eliminazione, anche con lo scopo di politicizzare la propria opposizione all'immigrazione. Alla luce di queste riflessioni, lo studio delle preferenze e dinamiche di competizione alla destra dello spazio politico appare la direzione di ricerca più promettente per decifrare le dinamiche di *politics* che caratterizzano questo settore di policy.

Appendice

Elenco delle interviste:

- Intervista 1 – Regione FVG – Effettuata 18 Novembre 2013, Trieste.
- Intervista 2 – Azienda per i Servizi Sanitari di Trieste – Effettuata il 19 Novembre 2013, Trieste.
- Intervista 3 – Governo Regione FVG (2003 – 2008) – Effettuata il 21 Novembre 2013, Trieste.
- Intervista 4 – Governo Regione FVG (2003 – 2008) – Effettuata il 26 Novembre 2013, Milano.
- Intervista 5 – Verdi FVG – Effettuata il 21 Novembre 2013, Trieste.
- Intervista 6 – CISL FVG – Effettuata il 20 Novembre 2013, Pordenone.

- Intervista 7 – CGIL FVG – Effettuata il 22 Novembre 2013, Trieste.
 Intervista 8 – Governo Regione Lazio (2005 – 2008) – Effettuata il 20 gennaio 2014, Roma.
 Intervista 9 – CGIL Lazio – Realizzata il 7 febbraio, Roma.
 Intervista 10 – CISL Lazio – Realizzata il 22 gennaio, Roma.
 Intervista 11 – Provincia di Roma – Realizzata il 22 gennaio 2014, Roma.
 Intervista 12 – Polo della libertà del Lazio – Realizzata il 24 gennaio 2014, Roma.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Beramendi P. – Anderson C. (2012), *Left Parties, Poor Voters, and Electoral Participation in Advanced Industrial Societies*, in «Comparative Political Studies», vol. 45, n. 6, pp. 714-746.
- Bertolino S. (2004), *Rifondazione Comunista*, Bologna, Il Mulino.
- Bonoli G. (2005), *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare State*, in «Policy & Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.
- Clegg D. (2014), *Themed Section: Reforming Minimum Income Protection in Europe*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 30, n. 2, p. 127.
- Clegg D. – Graziano P. – van Wijnbergen C. (2010), *Between Sectionalism and Revitalisation: Trade Unions and Activation Policies in Europe*. RECOWE Working Papers REC-WP 07/2010.
- Cotta M. – Verzichelli L. (2016), *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. (1996), *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», 1, pp. 17-37.
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Gobetti A. (2011), *Attraversare la legge sul reddito*, in Basic Income Network Italia (eds.), *Reddito Minimo Garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, Roma.
- Hall P.A. – Taylor R.C.R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in «Political Studies», 44, pp. 936-957.
- Häusermann S. (2012), *The Politics of Old and New Social Policies*, in G. Bonoli – D. Natali, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 111-132.
- Heidenreich M. – Petzold N. – Natili M. – Panican A. (2014), *Active Inclusion as an Organisational Challenge: Integrated Anti-Poverty Policies in Three European Countries*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 30, n. 2, pp. 180-198.

- Iversen T. – Soskice D. (2009), *Dualism and Political Coalitions: Inclusionary Versus Exclusionary Reforms in an Age of Rising Inequality*, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, September 3-6.
- Jensen C. (2014), *The Right and the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessoula M. – Kubisa J. – Madama I. – Zielenska M. (2014), *Understanding Convergence and Divergence: Old and New Cleavages in the Politics of Minimum Income Schemes in Italy and Poland*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 30, n. 2, pp. 128-146.
- Jessoula M. – Matsaganis M. – Natili M. (2015), *Strengthening Minimum Protection in Southern and Eastern Europe? Pressures from Within and from Beyond*. Paper presented at the 22nd International Conference of Europeanists, Paris, 8 July.
- Kahl S. (2009), *Religious Social Doctrines and Poor Relief: A Different Causal Pathway*, in P. Manow – K. van Kersbergen (ed.), *Religion, Class Coalitions and Welfare States*, New York, Cambridge University Press, pp. 267-295.
- Korpi W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Korpi W. – Palme J. (1998), *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, in «American Sociological Review», vol. 63, n. 5, pp. 661-687.
- Istituto di Studio sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (2012), *Osservatorio sul bilancio regionale, n. 35*, disponibile su <http://www.issirfa.cnr.it/>.
- Laloti V. (2016), *The Curious Case of the Guaranteed Minimum Income (GMI): Highlighting Greek 'Exceptionalism' in a Southern European Context*, in «Journal of European Social Policy», vol. 26, pp. 80-93.
- Lumino R. – Morlicchio E. (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero un'esperienza fallimentare?*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 235-248.
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Madama I. – Jessoula M. – Natili M. (2014), *Minimum Income: The Italian Trajectory*, LPF Working Paper 1/2014, Centro Einaudi, Torino.
- Madama I. – Jessoula M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo: perchè può essere la volta buona*, in Caritas, *Dopo la crisi, costruiamo il welfare*, Rapporto 2015.
- Natili M. (2016). *The Politics of Minimum Income Protection. Explaining Policy Trajectories of Regional Minimum Income Schemes in Italy and Spain*. Tesi di dottorato, Università di Milano.
- Myles J. – Quadagno J. (2002), *Political Theory of the Welfare State*, in «Politics & Society», vol. 76, n. 4, pp. 34-57.
- Obinger H. – Leibfried S. – Castles F.G. (2005), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics», n. 48, pp. 143–79.
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in «American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251–267.
- Rosanvallon P. (1995), *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'Etat Providence*. Paris, Seuil.
- Rueda D. (2007), *Social Democracy Inside Out*, Oxford, Oxford University Press.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spano A. – Trivellato U. – Zanini N. (2013), *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, in «Economia e società regionale. Oltre il ponte», vol. 2, n. 2, pp. 141-180.
- Stoppino M. (2001), *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.
- Zenarolla A. (ed.) (2012), *Denaro e Fiducia. Ripensando il sostegno economico a contrasto della povertà*, Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

MARCELLO NATILI è assegnista di ricerca nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono lo studio comparato delle politiche sociali e le politiche di inclusione sociale. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Active Inclusion as an Organisational Challenge: Integrated Anti-Poverty Policies in Three European Countries* (con M. Heidenreich, N. Petzold and A. Panican), in «Journal of International and Comparative Social Policy», 30(2), 2014. INDIRIZZO: Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Studi Politici e Sociali – Via Conservatorio, 7 – 20133 Milano.

[e-mail: marcello.natili@unimi.it]