

TEMA

Creazione di lavoro e contrasto alla povertà

Una divergenza nella continuità: il caso inglese

*Gianluca Busilacchi**

1. Il paradigma del Social Investment sta segnando la fine delle tradizionali politiche di reddito minimo?

Negli ultimi decenni le politiche di reddito minimo in Europa hanno cambiato poco a poco la loro impostazione originaria. Nate nel secondo dopoguerra come strumenti «passivi» di protezione del reddito dei poveri, si sono evolute negli anni novanta in politiche di inclusione sociale, capaci di affiancare servizi di inserimento socio-lavorativo al trasferimento monetario, fino a diventare negli ultimi anni vere e proprie politiche di attivazione dei beneficiari.

Naturalmente questo cambio non è stato repentino e non ha coinvolto nella stessa misura e con la stessa tempistica tutti i paesi dotati di misure di universalismo selettivo contro la povertà, come sono appunto le politiche di reddito minimo (Rm).

Le transizioni che in ogni paese hanno segnato l'evoluzione del Rm da politica beveridgiana «passiva» al paradigma dell'attivazione dipendono naturalmente dalle singole caratteristiche di ogni paese, sul piano sia politico, sia di eredità di policy, sia rispetto alle finestre di opportunità di riforma che si sono determinate, come avviene per ogni settore del welfare.

Eppure in questo caso le traiettorie di policy sono state accompagnate e indirizzate da un intervento esterno piuttosto significativo, che ha impresso una direzione chiara e omogenea nella riforma delle misure di Rm, vale a dire l'intervento politico europeo.

Con una serie di documenti, raccomandazioni e iniziative del Consiglio e della Commissione, infatti, l'Unione europea, fin dall'Agenda di Lisbona

* Gianluca Busilacchi è docente di Sociologia del welfare europeo e dei paesi del Mediterraneo presso l'Università di Macerata e direttore scientifico del centro studi Nens (Nuova economia Nuova società).

e da ultimo con Europa2020, ha sostenuto con grande forza il paradigma dell'attivazione prima e l'approccio del Social Investment più recentemente (Hemerijck 2013 e 2017), come matrice fondante delle politiche del nuovo welfare europeo, cercando così in qualche modo di indirizzare anche le singole riforme nazionali.

La Strategia europea sull'occupazione è stata ad esempio parte integrante di questa nuova direzione della politica europea verso misure di attivazione pro-work dei beneficiari di politiche sociali, in modo sia da aumentare la loro occupabilità, sia di diminuire il più possibile la dipendenza dal welfare dei cittadini europei. In sostanza, da un lato l'occupazione viene vista dall'Unione europea come il principale driver per consentire una piena inclusione sociale e l'uscita dalla povertà, d'altro canto i vincoli di finanza pubblica e la necessità di contenere la spesa sociale, anche per tenere fede ai requisiti previsti dal Patto di stabilità e di fronte alla lenta uscita dalla crisi economica, sembrano segnare le priorità politiche del «nuovo welfare europeo».

L'applicazione del paradigma del Social Investment nelle politiche contro la povertà e nel loro eventuale ri-disegno sarebbe piuttosto significativo dal punto di vista della trasformazione nell'impostazione di fondo, tanto che questo aspetto ha portato forti critiche all'approccio dell'investimento sociale (Cantillon 2011).

Effettivamente, secondo questa prospettiva, l'individuo avrebbe diritto ad un trasferimento monetario solamente nella misura in cui a tale diritto corrispondesse una controprestazione, vale a dire il dovere di attivarsi alla ricerca di un lavoro. Il reddito minimo perderebbe dunque la sua natura di diritto sociale, con una piena e autonoma esigibilità, ma diverrebbe un diritto fortemente condizionato: l'attivazione dei beneficiari, l'individualizzazione dei servizi di inserimento e la stringente condizionalità delle prestazioni sono infatti i tre pilastri su cui si fonda l'approccio del Social Investment secondo la Commissione europea.

È ad esempio scritto in un documento ufficiale della Commissione, che fa seguito a una Raccomandazione sull'attivazione dei disoccupati, che il «reddito minimo non [dovrebbe essere] superiore al 40 per cento (del reddito mediano) per eliminare trappole di inattività» (Commissione Europea 2013). Sempre secondo questo approccio non dovrebbe essere possibile rifiutare alcun lavoro che venga proposto durante i percorsi di inserimento: in sostanza le politiche di contrasto alla povertà diventerebbero ancillari

all'occupabilità dei beneficiari, piuttosto che attente, più in generale, all'inclusione sociale e a una «crescita umana». Una prospettiva dunque completamente ri-mercificatrice, con l'obiettivo di valorizzare l'individuo esclusivamente in funzione della sua posizione nel mercato del lavoro e interpretare il welfare come un fattore produttivo, più che come un fattore di cittadinanza.

Il cuore dell'approccio del Social Investment, come dice la parola stessa, è infatti di considerare la crescita di capitale umano che si può realizzare tramite le politiche sociali, come un investimento che abbia un «tasso di ritorno» per lo Stato, in termini di maggiore occupazione e di minore dipendenza dal Welfare State. Una interpretazione dell'attivazione individuale basata sul concetto di «making work pay», piuttosto che alle concrete opportunità di realizzazione delle *capabilities*, per dirla con Sen.

Non è solo l'impostazione politica di fondo e l'obiettivo del welfare state ad essere mutato sostanzialmente dal welfare di cittadinanza che ha segnato i Trenta gloriosi, ma è persino la visione del cittadino stesso, che in questa prospettiva è visto unicamente come un individuo «ricevitore» (con l'aggravante che in questo caso il «ricevere» verrebbe condizionato ad una controprestazione), piuttosto che come un «attore sostanziale» della propria comunità (Bonvin, Laruffa 2018).

Per testare questa tesi, vale a dire se l'influenza dell'approccio del Social Investment stia mutando la natura sostanziale delle politiche di reddito minimo, nelle prossime pagine analizzeremo l'evoluzione del Rm in Gran Bretagna.

In particolare cercheremo di comprendere se l'influenza di questo paradigma e le conseguenti Raccomandazioni dell'Ue hanno agito come un fattore esogeno che ha determinato una lenta ma inesorabile «modifica nella continuità» della traiettoria delle politiche di Rm inglesi.

Il caso della Gran Bretagna è particolarmente significativo per almeno tre ragioni: innanzitutto perché è lì che il Rm è nato per la prima volta in Europa (1948) e la sua traiettoria evolutiva ha segnato le successive riforme anche in altri paesi europei, fungendo da apripista e innovatore nei sentieri di policy in questo settore (Busilacchi 2018).

Pare quindi particolarmente interessante analizzare l'evoluzione di queste politiche in tale paese, anche per valutare se, in prospettiva, le più recenti sperimentazioni inglesi in questo campo possano trovare diffusione nel resto d'Europa.

In secondo luogo per l'importanza che sul piano generale le politiche contro la povertà hanno sempre avuto in questo paese in misura maggiore che nel resto d'Europa (Wincott 2011) e, in particolare, per la centralità dei trasferimenti monetari *means tested* che, insieme ai crediti di imposta dedicati ai poveri, costituiscono circa un terzo della spesa sociale inglese (Bradshaw, Bennett 2009).

E infine perché storicamente la Gran Bretagna è sempre stata «ostile alle politiche di integrazione europea in generale e ad ogni interferenza sovranazionale nelle politiche sociali in particolare» (Clegg 2018, p. 47).

Anche da questo punto di vista, vale a dire sul versante più politologico, il paese può essere considerato uno studio di caso particolarmente interessante per l'analisi delle politiche di Rm negli ultimi decenni.

Da un lato, infatti, è storicamente verificato che nei casi di democrazie a carattere maggioritario con forte contrapposizione tra i partiti, come appunto è il caso inglese, la presenza al governo di un partito piuttosto che di un altro segnerebbe significative differenze nelle direzioni di policy assunte (McEnhill, Taylor-gooby 2018).

D'altro canto si è anche sostenuto che tali significativi «cambi di direzione» nel capo del welfare siano meno praticabili rispetto ad altri settori di policy (Pierson 1994), sia per la teoria della *path-dependancy*, sia perché shock esogeni esercitano un peso maggiore nel condizionare il sentiero delle riforme (Thelen 2004).

Studi recenti che si sono occupati del caso inglese hanno mostrato che piccoli cambiamenti, pure «nella continuità» di impostazione delle policy nel settore del contrasto alla povertà, in cui l'applicazione delle politiche *welfare-to-work* ha segnato un terreno comune dei governi inglesi dagli anni ottanta a oggi, hanno prodotto trasformazioni molto significative, addirittura paradigmatiche (McEnhill, Taylor-Gooby 2018).

Appare quindi particolarmente interessante ripercorrere l'evoluzione del Rm inglese, per cercare di comprendere se la presenza di uno shock esogeno – in questo caso l'influenza delle Raccomandazioni europee favorevoli a un approccio di Social Investment nel settore del contrasto alla povertà – possa avere condizionato in modo maggiore la direzione di policy intrapresa rispetto alle differenze politiche tra coalizioni di governo degli ultimi decenni. E per comprendere anche se e in che misura i piccoli cambiamenti operati dai governi dentro questa «continuità» possano avere accelerato l'evoluzione del reddito minimo inglese in una politica molto diversa dallo scopo per cui era nata.

2. L'evoluzione del reddito minimo inglese dal 1948 ad oggi¹

Fin dal secondo dopoguerra la Gran Bretagna ha sempre avuto un ruolo di apripista e anticipatore delle principali tendenze poi consolidate nelle traiettorie del welfare state di altri paesi europei.

È nota ad esempio l'influenza che il *Rapporto Beveridge* e la nascita degli schemi di assistenza sociale e sicurezza sociale hanno avuto in tutto il continente: è inglese la prima forma di reddito minimo garantito (1948), ma anche di altre misure di assistenza sociale, come la pensione sociale o la pensione di invalidità assistenziale, ed è inglese il primo sistema sanitario pubblico (sempre 1948, in seguito all'entrata in vigore del National Health Service Act del 1946).

Di converso sono pure inglesi i primi tentativi di decostruzione delle radici del welfare di cittadinanza, che pure qui era appunto nato nell'epoca beveridgiana: ciò avviene in particolare durante i governi thatcheriani degli anni ottanta, ma anche il Labour blairiano ha favorito con alcune riforme l'incentivazione di meccanismi di workfare in sostituzione di meccanismi di assistenza sociale che interpretassero il contrasto alla povertà tramite un reddito minimo come un diritto sociale (Jessop 2003). È proprio nelle politiche di protezione del reddito che si è assistito negli ultimi decenni alle maggiori trasformazioni nel settore della *social assistance* inglese, con un incremento significativo della condizionalità e dei meccanismi sanzionatori (McEnhill, Taylor-Gooby 2018), che hanno portato a sostituire la natura di queste misure: da strumenti di garanzia del diritto al reddito, a meccanismi di controprestazione diritto-dovere da parte del beneficiario.

Possiamo individuare tre fasi (vd. tabella 1) che hanno segnato l'evoluzione delle misure di reddito minimo in Gran Bretagna, in cui spesso la fase di policy è stata la conclusione di un più ampio dibattito di natura scientifica e culturale.

La *prima fase*, in cui il reddito minimo viene introdotto come strumento di contrasto alla povertà di natura non contributiva per garantire a tutti un *diritto al reddito*, si avvia già a partire dagli anni trenta. In quell'epoca gli economisti del circolo di Cambridge avanzano l'idea di istituire un «dividendo sociale», una misura di *basic income*, cioè un reddito di base universalistico e incondizionato: tra le proposte si segnalano quelle di Joan Robinson

¹ Una più ampia versione di questo paragrafo è in Busilacchi 2018.

(1937) e poi quella di Juliet Rhys Williams (1943), esponente del partito liberale inglese che lo sostenne in contrapposizione alle misure previste dal *Rapporto Beveridge* (Toso 2016).

Ma è soprattutto James Meade che, a più riprese dal 1936 fino agli anni ottanta, propone la formulazione più organica di dividendo sociale (Meade 1989); le ragioni di Meade per un *basic income* pienamente universalistico risiedono nella sua avversione alla selettività economica e alla prova dei mezzi.

Tab. 1 – Le tre fasi del reddito minimo (Rm) in Gran Bretagna

FASI DEL RM	CONCEZIONE DEL RM	INFLUENZE SCIENTIFICHE E POLITICHE	MISURE DI RM
PRIMA FASE 1948-METÀ ANNI '70	Rm come politica di <i>diritto al reddito</i>	Circolo di Cambridge <i>Rapporto Beveridge</i> (1942)	National Assistance (1948) Supplementary Benefit (1966)
SECONDA FASE METÀ ANNI '70-2012	Rm come politica di <i>inserimento lavorativo per i poveri</i>	Tony Atkinson (1992-96) Workfare di Thatcher e New Deal di Blair	Income Support (1988) Jobseeker Allowance (1994-96) Wtc (2003)
TERZA FASE 2012-OGGI	Rm come strumento « <i>all in</i> » della <i>Big Society</i>	Cameron e il Welfare Reform Act (2012)	Universal Credit (2013)

La prima occasione di applicazione di questo dibattito si avrà pochi anni dopo con il *Rapporto Beveridge*: in questa fase si avvertiva nel paese l'esigenza di un welfare ben più strutturato rispetto alle misure assicurative in essere, capace cioè di dare una protezione sociale alle fasce di popolazione che non avevano alcuna copertura. Beveridge era piuttosto contrario ad un eccessivo utilizzo di politiche fondate sulla selettività, che a suo avviso comportava trappola della povertà, tanto che nel Rapporto aveva previsto una misura di reddito minimo *means-tested*, ma con una funzione residuale rispetto all'insieme di altre misure di welfare.

Questa misura, chiamata National Assistance, segna ad ogni modo l'avvio delle politiche di assistenza sociale inglese in generale, e del reddito minimo in particolare: il National Assistance Act del 1948, che la istituisce, abolisce le Poor Laws e insieme al reddito minimo mette in campo un sistema di misure assistenziali per coloro che non erano coperti dalla previdenza. Il National Assistance venne poi sostituito nel 1966 dal Supplementary Benefit, molto simile nella impostazione, ma con minore margine di discre-

zionalità nell'erogazione dei trasferimenti rispetto al suo predecessore. In questa prima fase del reddito minimo, che potremmo definire *beveridgiana*, siamo di fronte a trasferimenti monetari «passivi», in cui ai poveri, individuati tramite la prova dei mezzi, è semplicemente corrisposto un sussidio che garantisca un reddito minimo, senza chiedere nulla in cambio.

A partire dalla seconda metà degli anni settanta la fase di disoccupazione di massa crea in tutta Europa i presupposti, da un lato per una maggiore attenzione a misure di mantenimento del reddito di natura assistenziale, specie per i disoccupati, e dall'altro per il tentativo di reinserire i disoccupati stessi nel mercato del lavoro: siamo così alla *seconda fase* del reddito minimo inglese, che del resto coincide con la seconda «ondata» dei redditi minimi europei (Busilacchi 2013).

Questo periodo si caratterizza in Gran Bretagna, specie durante gli anni ottanta e i primi anni novanta, per importanti interventi sia sul piano del dibattito teorico sia su quello politico, che incideranno sulle politiche di reddito minimo, orientandone la natura verso strumenti legati alla partecipazione al mercato del lavoro, rispetto agli strumenti tradizionali di social assistance che garantivano il diritto al reddito nel passato.

Gli anni della Thatcher si segnalano da questo punto di vista per il passaggio dall'idea di welfare a quella di workfare, prima in modo più soft, con il programma Restart (1986), con cui si «invitavano» i disoccupati ad accettare lavori od opportunità di formazione in cambio dei benefit, poi in modo molto più duro con il Social Security Act del 1989, in seguito al quale i beneficiari erano obbligati non solo a cercare attivamente lavoro, ma anche ad accettare qualsiasi lavoro dal settore privato per continuare ad avere assistenza sociale, senza considerare se il lavoro fosse o meno adeguato, avesse natura stagionale, o fosse a bassa qualifica e scarso salario (Dolowitz 1997).

L'effetto di questo approccio sulle politiche di reddito minimo è di produrre due nuove politiche tra loro correlate, che sostituiscono il Supplementary Benefit: l'Income Support (Is, 1988) e il Jobseeker Allowance (Jsa, 1994).

Il primo è una misura di reddito minimo per coloro che, trovandosi sotto una determinata soglia di reddito, non lavorano o non lavorano a tempo pieno (16 ore di lavoro settimanale) e che per le loro caratteristiche non sono in condizione di cercare attivamente o essere disponibili per un lavoro a tempo pieno: rientrano ad esempio in questa fattispecie, genitori soli con bambini a carico, persone con malattia o disabilità tali da non poter essere coinvolti in attività lavorative, altri gruppi speciali.

Il Jsa, invece, più che un reddito minimo è di fatto una indennità di disoccupazione assistenziale, dedicata ai poveri disoccupati, vale a dire a persone che cercano lavoro o lavorano meno di 16 ore a settimana (ma sono in grado di lavorarne di più, a differenza dell'Is), o sono impegnate in programmi formativi. È rivolto a persone abili al lavoro e che lo cerchino attivamente e questa di fatto è l'unica differenza con l'Is, per il resto è una misura ad esso analoga.

Di fatto l'introduzione di queste due misure incrina la natura di Rm come unica misura di universalismo selettivo contro la povertà, ed è una chiara scelta del governo inglese, a differenza di quanto avvenuto ad esempio nel caso francese dove, più o meno nello stesso periodo (1989), il *revenue minimum d'insertion*, pur prevedendo servizi di inserimento socio-lavorativo (non necessariamente occupazionali però, si badi bene) a fianco della prestazione monetaria, era appunto un'unica misura di universalismo selettivo contro la povertà e per l'inclusione sociale, rivolta sia agli occupabili che ai non occupabili.

Nel caso inglese, invece, i poveri abili al lavoro avranno direttamente accesso alla misura di indennità di disoccupazione assistenziale (Jsa) con una forte impronta lavorista, senza passare per la misura tradizionale di reddito minimo (Is): in sostanza questi soggetti vengono individuati come disoccupati da inserire lavorativamente, più che come poveri il cui reddito minimo vada garantito.

Il governo laburista aveva avuto in realtà una occasione per modificare l'impronta tatcheriana del welfare-to-work applicato alle politiche contro la povertà, verso un maggiore universalismo: in quegli anni infatti Tony Atkinson aveva formulato una interessante proposta, quella del reddito di partecipazione, un «quasi *basic income*», o ancora meglio un «*active basic income*», incondizionato rispetto alla selettività economica, ma subordinato alla partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro (Atkinson 1996): un trasferimento settimanale per tutti i maggiorenni, il cui importo era legato alla numerosità del nucleo familiare, e che avrebbe accorpato le altre misure di Rm, di assegni per figli e deduzioni fiscali presenti fino a quel momento, capace però di aumentare il reddito disponibile per quasi il 60 per cento delle famiglie (Toso 2016).

Se da un lato dunque, si manteneva l'attenzione sul versante dell'attivazione dei beneficiari, dall'altro però il tema della rigida condizionalità della misura era completamente annullato.

La proposta di Atkinson venne seriamente presa in considerazione dal leader Labour dell'epoca, John Smith, che la inserì nel Rapporto della Commissione sulla giustizia sociale, insediata per individuare una ipotesi di riforma del welfare state inglese (Toso 2016).

Smith però morì poco dopo e la sua sostituzione con Blair di fatto cambiò la linea del partito su questo tema, tornando su misure *means-test* e sul *workfare* e rinunciando all'occasione di politiche più universalistiche (Toso 2016): con il New Deal infatti il Labour di fatto recepisce la visione di fondo *workfarista* degli strumenti di tutela del reddito lanciata dai governi precedenti, pure accompagnandola, da un lato da un rafforzamento delle politiche attive del lavoro (riforma dei centri per l'impiego *JobCenter plus*), e dall'altro da politiche di tutela del reddito dei lavoratori poveri, con l'introduzione per legge di un salario minimo (1999) e con un sistema di crediti di imposta per i *working poors* (*Working Family Tax Credit*, 1999).

Di fatto con questa scelta il Labour sceglie di non smantellare l'impostazione del *workfare* *thatcheriano* applicato alle politiche contro la povertà, introducendo solo alcuni aggiustamenti e correttivi, che non produrranno però un cambiamento paradigmatico di *policy* e anzi costituiranno le basi per un ulteriore irrigidimento del *workfare* nel successivo governo conservatore di Cameron.

Una volta al potere, in effetti, il governo Cameron non ha, secondo alcuni, cambiato l'impostazione del welfare dei precedenti governi laburisti, ma ne ha semplicemente accelerato alcuni processi (Lister, Bennett 2010): potremmo dire che ne ha marginalmente incrementato il tasso di *workfarizzazione*. Del resto, perché avrebbero dovuto modificare una visione di fondo che era nata decenni prima proprio con Margaret Thatcher?

Uno degli aspetti su cui ad esempio i governi conservatori degli ultimi anni sono intervenuti è stata l'introduzione di un «benefit cap», che riduce l'ammontare massimo dei trasferimenti monetari, e di maggiore condizionalità e rigidità nell'accesso al *Jsa* e un incremento delle sanzioni per chi non rispetta i requisiti (sanzioni che sono raddoppiate nell'ultimo decennio), anche se l'impostazione di fondo della politica è rimasta la stessa. Appunto, una piccola ma decisiva modifica nella continuità.

Cameron infatti sostiene l'estremizzazione di tale modello per diminuire il ruolo delle tradizionali politiche di *social assistance* che garantivano il diritto al reddito, che egli condanna, a favore di misure di *workfare* e di credito di imposta, che mettano al centro del contrasto alla povertà il ritiro del-

la responsabilità dello Stato a favore della responsabilità individuale, il ruolo centrale del privato sociale nel welfare, e soprattutto un principio di hard workfare che condizioni l'esigibilità dei diritti sociali ai doveri del beneficiario (Cameron 2007).

Tale incentivazione all'approccio welfare-to-work si è poi completato con l'accorpamento delle misure presenti nel sistema di assistenza sociale inglese in un'unica misura, l'Universal Credit (e siamo così alla *terza fase* del Rm inglese).

Questa politica, annunciata per la prima volta dal segretario di Stato per il Lavoro e le Pensioni, Iain Duncan alla Conferenza del Partito conservatore del 2010 per portare «equità e semplicità» al sistema di protezione sociale inglese e poi introdotta con il Welfare Reform Act del 2012, è stata lanciata nel 2013 in via sperimentale in alcune province inglesi, con l'obiettivo di diventare una misura strutturale in tutto il paese nel 2018; in realtà vari ritardi nell'avvio della sperimentazione e i risultati non entusiasmanti della prima fase hanno prorogato tale data al 2021.

L'Universal Credit accorpa sette misure attualmente in vigore (Is, Jsa, Employment and Support Allowance, Housing Benefit, Council Tax Credit, Child Tax Credit e Working Tax Credit) in una singola misura, per persone povere con o senza lavoro, molto orientata ad aumentare gli incentivi al lavoro.

L'avvio della sperimentazione, nel Nord-Ovest del paese, è stato dedicato ai beneficiari con un profilo meno problematico: al febbraio 2016 avevano fatto domanda per l'Uc circa 364.000 persone.

Uno dei primi problemi nell'introduzione di una misura del genere è stata la complessità, sul piano organizzativo, di unificare l'accesso per beneficiari di precedenti misure piuttosto diverse; ciò ha portato a lunghi periodi di attesa per l'erogazione del trasferimento (una media di sei settimane), che ha creato molti problemi ai beneficiari specie nel pagamento dei costi legati all'abitazione (Britain Thinks 2018). La complessità organizzativa ha inoltre fatto lievitare i costi previsti per la messa a regime, passati da 2 a 12 miliardi di sterline; inoltre il think tank Resolution Foundation ha pubblicato evidenze che mostrerebbero che, a causa dei tagli al welfare britannico, il sistema di incentivi al lavoro collegato all'Uc rischierebbe di fallire (Brewer, Finch, Tomlinson 2017). Infine la corresponsione mensile del trasferimento, anziché settimanale, come avveniva nelle misure precedenti, ha creato disagi a chi, a causa della condizione di indigenza, si trova in difficoltà nella

tempistica dei pagamenti (per le rate di affitto o l'acquisto dei beni di prima necessità).

Un altro problema che è stato sollevato, sul fronte della condizionalità della misura, è che alla individualizzazione dei requisiti di accesso non è corrisposta una individualizzazione negli incentivi per i second earner della famiglia, determinando così problemi specie alle donne (Miller, Bennett 2017).

Da uno studio preliminare sulla sperimentazione, infatti, sembra che siano i single e le famiglie a un reddito (con lavori a basso costo o part-time) ad essere maggiormente avvantaggiati dai meccanismi di incentivo al lavoro dell'Uc, rispetto alle misure precedenti, mentre tale introduzione non sarebbe vantaggiosa per le famiglie a due redditi, che quindi non sarebbero così incentivati a essere entrambi occupati; come tipologia familiare risulterebbero maggiormente avvantaggiate dai parametri di equivalenza dell'Uc le famiglie con figli rispetto a quelle senza figli o ai genitori soli. In estrema sintesi, rispetto alle misure che accorpa, l'Uc potenzialmente avvantaggerebbe circa 2,5 milioni di persone, svantaggerebbe 1,4 milioni di persone e lascerebbe indifferenti 2,5 milioni di persone, determinando quindi «vincenti» e «perdenti» rispetto alle misure precedenti (Brewer, Browne, Jin 2011).

In conclusione questa misura, se da un lato sembrerebbe «limitarsi» ad accorpare le misure di contrasto alla povertà in essere, nell'impostazione di fondo (e anche sul piano semantico) sembra connotare, più che un reddito minimo, uno strumento che affianca crediti di imposta e sgravi fiscali per *working poors* a una forte iniziativa per l'inserimento lavorativo dei poveri o il miglioramento delle loro condizioni professionali, tramite formazione e training. L'obiettivo è incoraggiare fortemente un approccio pro-work e cancellare definitivamente l'impostazione tradizionale del sistema di protezione sociale inglese, che secondo il Welfare Reform Act, causa *welfare dependency* e trappole della povertà.

Siamo insomma di fronte a una misura che dovrebbe ridurre *ad unum* il complesso sistema di misure dell'assistenza sociale britannica, trasformando la cultura della protezione del reddito con la cultura del superamento della necessità del welfare.

Una misura *all in* della Big Society, che nel disegno istituzionale mostra alcune similitudini con una imposta negativa sul reddito, ma è sostanzialmente qualcosa di piuttosto diverso dalla garanzia del diritto al reddito nata nella Gran Bretagna *beveridgiana*.

3. Osservazioni conclusive

Il Social Investment Approach negli ultimi anni è stato assunto dalla Commissione europea come paradigma politico su cui impostare il nuovo welfare state e in particolare le politiche di protezione del reddito.

La forte connotazione pro-work che questa prospettiva porta con sé rischia di mutare in modo significativo la natura sostanziale delle politiche contro la povertà europee, in particolare delle misure di reddito minimo.

In questo lavoro abbiamo analizzato l'evoluzione di tali politiche in Gran Bretagna per tentare di comprendere se e in quale misura questa nuova prospettiva possa avere determinato un cambiamento.

Questo paese è stato antesignano delle politiche di social assistance in generale e delle politiche di reddito minimo in particolare. Sia della loro introduzione, ma anche delle varie trasformazioni che tali politiche hanno avuto nel corso dei decenni: analizzare questa traiettoria è dunque particolarmente interessante per ipotizzare i sentieri di policy in questo settore anche nel resto del continente.

Nel percorso evolutivo del Rm inglese abbiamo individuato tre fasi. Nella prima (1948-anni '70) la misura era vista come strumento per garantire il diritto al reddito: il dibattito teorico sviluppatosi nel circolo di Cambridge e quello politico che portò al *Rapporto Beveridge* crearono i presupposti per l'introduzione della National Assistance (sostituita poi dal Supplementary Benefit nel 1966). A metà degli anni settanta l'evoluzione sociale e politica in Gran Bretagna, segnò l'avvento di una nuova impostazione pro-work del welfare state inglese: prima le idee della Thatcher, ma poi anche un sostanziale continuismo del New Labour sul versante di misure orientate al workfare, hanno trasformato il Rm in politiche destinate all'inserimento lavorativo dei poveri: il Jobseeker Allowance è la misura simbolo di questa stagione. In tale evoluzione, che rappresenta una cesura con le origini del welfare inglese, possiamo già individuare i prodromi della terza fase, inaugurata dal governo Cameron, che vede nel Rm uno strumento che può sostituire tutto il complesso impianto di social assistance inglese, un po' come sosteneva alcuni decenni fa Friedman, vedendo nell'imposta negativa sul reddito una sorta di *basic income* che potesse rappresentare la politica «unica» del welfare state: per questa ragione abbiamo parlato dell'Universal Credit come misura *all in* della Big Society teorizzata da Cameron.

I dati ci mostrano che pur essendo ancora diffusa in una parte della Gran Bretagna e solo in forma sperimentale, l'Universal Credit sta già sostituendo, non solo culturalmente, ma anche nel «transito» dei beneficiari, le precedenti misure (Busilacchi 2018). I prossimi anni saranno decisivi per comprendere se i problemi e i crescenti costi organizzativi di tale operazione potranno in qualche modo frenare una operazione che muterebbe in modo molto significativo il volto del welfare state inglese.

L'analisi di questa traiettoria ci ha permesso di comprendere che l'intensità del processo di riforme nel settore delle politiche contro la povertà, intraprese in Gran Bretagna negli ultimi anni, ha in un certo senso «sterilizzato» l'influenza pro-work della Commissione europea, poiché di fatto è andato nella stessa direzione. La *path-dependancy* delle politiche di reddito minimo inglesi, con lenti aggiustamenti «nella continuità», hanno di fatto trasformato uno strumento nato come garanzia del diritto al reddito, in una misura «making work pay». L'esito di questo percorso è stato determinato dunque da fattori di traiettoria di policy domestica, più che da un'influenza esterna dell'Europa (Clegg 2018).

La stagione delle riforme dei governi conservatori degli ultimi sei anni ha incentivato fortemente la logica pro-work e la responsabilità individuale dei beneficiari: gli esiti della riforma dell'Universal Credit nei prossimi anni ci diranno se questa misura rappresenterà solo un restyling di misure già presenti o una riforma strutturale, un vero «salto paradigmatico» nelle politiche di reddito minimo inglesi.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A. (1996), *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly Journal*, vol. 67, n. 1, pp. 67-70.
- Bonvin J.M., Laruffa F. (2018), *Beyond Social Investment. The Contribution of the Capability Approach for Theorizing Welfare Reform*, paper presentato alla Conferenza E-spanet Italia 2018, Firenze, 13-15 settembre.
- Bradshaw J., Bennett F. (2009), *Minimum Income Schemes in the United Kingdom. A Study of National Policies*, Peer review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, Commissione europea.
- Brewer M., Browne J., Jin W. (2011), *Universal Credit: a Preliminary Analysis*, Ifs Briefing Note 116, London, Institute for Fiscal Studies.

- Brewer M., Finch D., Tomlinson D. (2017), *Universal Remedy. Ensuring Universal Credit is Fit for Purpose*, Resolution Foundation Report, London.
- Britain Thinks (2018), *Learning from Experiences of Universal Credit*, Report condotto insieme alla Joseph Rowntree Foundation, London.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Francoangeli.
- Busilacchi G. (2018), *Il reddito minimo in Gran Bretagna: storia, evoluzione, prospettive*, in Fondazione Astrid - Fondazione Circolo Fratelli Rosselli (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza e oltre*, Bologna, il Mulino.
- Cameron J. (2007), *Discorso alla Conferenza del Partito conservatore*, Blackpool, 3 ottobre.
- Cantillon B. (2011), *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Clegg D. (2018), *Europe Domesticated: Anti-Poverty Policy in the United Kingdom under Europe 2020*, in Jessoula M., Madama I. (a cura di), *Fighting Poverty and Social Exclusion in the Eu. A Chance in Europe 2020*, London, Routledge.
- Commissione europea (2013), *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market - Towards a Social Investment Approach*, Bruxelles.
- Dolowitz D.P. (1997), *Reflections on the UK Workfare System*, in *Review of Policy Issues*, vol. 3, n. 1, pp. 3-15.
- Hemerijck A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck A. (2017, a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop R.D. (2003), *From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation*, in Overbeek H. (a cura di), *The Political Economy of European Employment: European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question*, London, Routledge, pp. 137-153.
- Lister R., Bennett F. (2010), *The New «Champion of Progressive Ideals»? Cameron's Conservative Party: Poverty, Family Policy and Welfare Reform*, in *Renewal*, vol. 18, n. 1-2, pp. 84-109.
- McEnhill L., Taylor-Gooby P. (2018), *Beyond Continuity? Understanding Change in the UK Welfare State since 2010*, in *Social Policy and Administration*, vol. 52, n. 1, pp. 252-270.
- Meade J. (1989), *Agathotopia l'economia della partnership*, Milano, Feltrinelli.
- Miller J., Bennett F. (2017), *Universal Credit: Assumption, Contradictions and Virtual Reality*, in *Social Policy and Society*, vol. 16, n. 2, pp. 169-182.

- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Thatcher, Reagan, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.
- Wincott D. (2011), *Images of Welfare in Law and Society: The UK in Comparative Perspective*, in *Journal of Law and Society*, vol. 38, n. 3, pp. 345-375.

ABSTRACT

Negli ultimi decenni le politiche di reddito minimo in Europa hanno cambiato poco a poco la loro impostazione originaria. Nate nel secondo dopoguerra come strumenti passivi di protezione del reddito dei poveri, si sono evolute negli anni novanta in politiche di inclusione sociale, capaci di affiancare servizi di inserimento socio-lavorativo al trasferimento monetario, fino a diventare negli ultimi anni vere e proprie politiche di attivazione dei beneficiari. L'articolo prova a chiedersi se la recente influenza dell'approccio del Social Investment nelle politiche sociali europee, sostenuta a livello comunitario, possa aver contribuito a intensificare questa tendenza, oppure se sia il sentiero di policy intrapreso in ogni paese ad aver segnato le singole traiettorie di trasformazione delle politiche di reddito minimo. L'analisi del caso inglese, apripista dell'introduzione del reddito minimo e delle sue trasformazioni in Europa servirà per provare a rispondere a questi interrogativi.

A DIVERGENCE «BEYOND CONTINUITY»: THE CASE STUDY OF UK

Over the last decades the guaranteed minimum income (Gmi) policies have changed their original setting, from a «passive approach» of social assistance to a more active perspective, through social services for social inclusion and towards employability for the recipients of the minimum income cash transfer.

This paper try to investigate whether the influence of Social Investment paradigm on the European social policies might intensify this trend, or if it is more important the path dependency of Gmi. The case study of Uk, that was the first country to introduce gmi in Europe, is used to answer these questions.