Alesandra Puyuelo Estrada, Alessandro Gentile

L'*INGRESO MÌNIMO VITAL* IN SPAGNA
Una misura urgente contro la povertà durante la pandemia di Covid-19

Abstract:
During the COVID-19 pandemic, the Spanish Government implemented the *Ingreso Minimo Vital,* aimed at protecting communities most exposed to the risk of social exclusion. The measure was presented as a new citizenship right and ended Spain's exceptionalism in Europe regarding national-level minimum income policies. In this contribution, we present the main references of this intervention to combat poverty, insisting on the parliamentary debate that led to its creation and implementation.

Keywords:
Fight against Poverty; Minimum Income Schemes; Social Inclusion.

1. *Introduzione*

Durante la pandemia di COVID-19, tutti i paesi europei hanno dovuto gestire le crisi sociali ed economiche provocate dall'emergenza sanitaria. Tra le misure più significative, è importante ricordare gli ingenti fondi pubblici stanziati per rafforzare una rete minima di inclusione, in modo da far fronte ai diffusi rischi di povertà ed emarginazione sociale. In questa stessa direzione si è mosso il Governo spagnolo, che ha attuato un pacchetto di politiche sociali per proteggere i ceti più vulnerabili durante la pandemia.

Tra le varie misure adottate figura l'*Ingreso Minímo Vital* (IMV), che mira a proteggere le categorie sociali economicamente più svantaggiate attraverso una prestazione monetaria diretta e con il complemento di programmi specifici di formazione e di inserimento lavorativo. Tale misura è stata presentata come un nuovo diritto di cittadinanza e ha messo fine all' eccezionalità della Spagna nell'Unione Europea in materia di reddito minimo a livello nazionale. Mancava, infatti, una misura di protezione sociale di questo tipo che fosse omogenea a livello nazionale, in un contesto

semi-federale di governo dove misure analoghe erano state implementate, fino ad allora, in modo frammentato nelle diverse regioni (Aguilar-Hendrickson, Arriba 2020).

L'IMV entra in vigore dopo aver ricevuto un ampio sostegno parlamentare nei primi mesi dell'emergenza pandemica ed è tuttora disponibile. Questa misura ha mostrato come «i partiti possono mettere da parte la polarizzazione ed inseguire degli obiettivi comuni, anche se, in questo caso, la circostanza eccezionale della pandemia potrebbe aver svolto un ruolo» (León *et al.* 2022, p.170). Tuttavia, nei tre anni trascorsi dal suo inizio, l'IMV presenta alcune limitazioni proprie dei programmi di reddito minimo e diversi aspetti da migliorare in termini di copertura ed esecuzione.

Il presente articolo offre una descrizione dettagliata di questa politica di contrasto alla povertà, prendendo in considerazione il dibattito politico che ha suscitato in Spagna. Con questo obiettivo, nella prima parte dell'articolo proponiamo una breve ricostruzione della lotta all'esclusione sociale negli ultimi anni in Spagna, e nella seconda parte segnaliamo i riferimenti principali che sono stati utilizzati nel dibattito parlamentare per lanciare l'IMV, come iniziativa del primo Governo di coalizione guidato da Pedro Sanchez e formato dai principali partiti di sinistra a livello nazionale: *PSOE* (*Partido Socialista Obrero Español – Partito Socialista Operaio Spagnolo)* e *Podemos*.

2. *La lotta alla povertà in Spagna: dai redditi minimi regionali all'IMV*

In Spagna la povertà è stata scarsamente affrontata nell'agenda politica dei vari Governi nazionali fino al 2004, con l'insediamento del primo Governo Zapatero (2004-2008) (Navarro 2009). Fino a quel momento, il contrasto all'esclusione sociale è rimasto di esclusiva competenza delle regioni (*Comunidades Autonómas*) (Hernández *et al.* 2022). Tale strategia politica nella gestione della lotta alla povertà risponde all'organizzazione territoriale della Spagna e al principio di sussidiarietà dell'Unione Europea, che incoraggia una maggiore partecipazione dei livelli regionali e locali nella definizione delle politiche sociali (Moreno 2001). La storia recente di questo ambito della politica sociale non può essere compresa, dunque, senza quella dei redditi minimi regionali, considerando le competenze decentralizzate del paese per quanto riguarda le misure di protezione sociale e di supporto ai redditi delle persone a rischio di esclusione. La Spagna è stata infatti il primo

paese ad avere un reddito minimo a livello regionale nel Sud Europa, dopo l'approvazione nel 1989 del reddito minimo nei Paesi Baschi (Moreno 2001).

I redditi minimi regionali hanno permesso di identificare direttamente i bisogni delle popolazioni e di rafforzare i servizi sociali territoriali, ma hanno anche approfondito le disuguaglianze strutturali, a causa della diversità di risorse e finanziamenti disponibili in questo ambito nei territori che compongono il paese. Tuttavia, tali disuguaglianze non sono legate soltanto alle differenze socio-economiche delle regioni spagnole, ma anche alle scelte di bilancio che ogni esecutivo regionale assumeva a seconda del proprio orientamento politico e delle priorità di governo (Ayala, Barcena-Martín 2018).

Dopo la grave crisi finanziaria del periodo 2008-2014, alcune delle regioni più povere, nel sud del paese, hanno deciso di ridurre le prestazioni sociali per sanare i propri conti pubblici (Peris-Cancio 2021). La necessità di una misura di protezione sociale più estesa ed uniforme (sia nella formulazione che nell' implementazione) in tutte le regioni emerge nel dibattito politico spagnolo a seguito della instabilità economica provocata dalla pandemia, e in particolare dopo le raccomandazioni della Commissione europea sulla necessità di configurare una misura effettiva su scala nazionale (EAPN 2022). Le ragioni che portano ad adottare tali raccomandazioni riguardano l'inefficienza dei redditi minimi regionali nel ridurre la povertà, poiché non sono riusciti a proteggere i gruppi maggiormente colpiti dalla precarietà a seguito delle politiche di austerità condotte tra il 2011 e il 2015.

L'IMV comincia così a delinearsi come intervento per offrire un'assistenza effettiva alle persone in situazione di vulnerabilità nel contesto successivo alla crisi del 2008. Ciò avviene in un momento di rottura del sistema di partiti spagnolo dominato, dalla transizione democratica della seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, dopo la dittatura di Franco, e fino al 2015, dal cosiddetto *bipartidismo* (sistema di partiti basato sull'alternanza nel potere di due forze politiche), formato da un partito socialdemocratico (*Partido Socialista Obrero Español,* PSOE) e da un partito conservatore (*Partido Popular*, PP).

La proposta di un reddito minimo a livello nazionale non viene menzionata a livello istituzionale fino all'arrivo al potere di Pedro Sanchez (PSOE) nel 2018, dopo la mozione di sfiducia contro il Governo di Mariano Rajoy (PP) per uno scandalo di corruzione. Tuttavia, l'attuazione di questa proposta non è stata possibile durante il primo Governo Sanchez, che cade dopo poco tempo di incarico (nel 2019) per non aver ricevuto il sostegno parlamentare necessario nell'approvazione della legge di bilancio.

La proposta di un reddito minimo a livello nazionale appare nuovamente nell'Accordo di Governo tra PSOE e *Podemos* (2020-2023), primo governo di coalizione del paese dal ritorno della democrazia, nato dalla ripetizione delle elezioni convocate nel 2019, a seguito del mancato consenso tra le forze politiche per eleggere un nuovo premier. L'accordo programmatico, firmato dai leader delle due formazioni progressiste (Pedro Sanchez e Pablo Iglesias), prevedeva di porre fine all'eccezionalità della Spagna in Europa rispetto all'esistenza di una molteplicità di redditi minimi a livello regionale, per favorire il contrasto alla povertà attraverso l'introduzione di un reddito minimo specifico, a livello nazionale, quando la legislatura fosse più avanzata (Babiker, Briales 2022).

Pochi mesi dopo l'esordio del primo Governo di coalizione, la crisi pandemica accelera la messa in atto della prestazione menzionata in quello stesso accordo. Nello specifico, la misura è stata progettata congiuntamente dal Ministero di Diritti Sociali (*Ministerio de Derechos Sociales)* e Agenda 2030, guidato da Pablo Iglesias, vicepresidente del Governo e in quel momento leader di *Podemos*, e dal Ministero d'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni (*Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*), guidato da Josè Luis Escrivà, affiliato al PSOE.

Nella sua fase di progettazione, l'IMV è stato oggetto di un ampio confronto all'interno del Governo. Vi erano forti dubbi sulla natura stessa dell'intervento, cioè se fosse più efficace adottare una misura di carattere emergenziale oppure elaborare una politica strutturale più ambiziosa (Babiker, Briales 2022). Prevalse la seconda opzione, soprattutto per l'allarme sociale che stava crescendo rispetto a uno dei livelli di povertà più elevati dell'Unione Europea, che collocava la Spagna tra i paesi maggiormente esposti a una crisi sociale prolungata e difficile (EAPN 2022): già nel 2019, l'anno precedente alla pandemia, il tasso di povertà relativa (60% della media dei redditi) nel paese iberico era del 20,8% mentre nell'Unione Europea raggiungeva il 16,5%. La scelta del governo era dettata dalla necessità di ridurre la povertà severa così come di distribuire la ricchezza, cercando di garantire a tutti gli spagnoli un certo livello di reddito indipendentemente dal luogo di residenza.

L'IMV è il risultato di un lungo processo di dibattito e di pressioni da parte della società civile, concretizzatosi con la sua approvazione nel 2020. In tale processo, spicca il ruolo del terzo settore, ma anche dei sindacati, che nelle sessioni di negoziazione e dialogo sociale intavolate dall'Esecutivo hanno spianato la strada per la sua approvazione come misura strutturale di lotta contro la povertà durante la pandemia.

3. *Posizioni politiche rispetto all'IMV emerse nel dibattito parlamentare per la sua approvazione*

In questa sezione verranno esaminate le posizioni politiche che emergono dagli interventi dei gruppi parlamentari al *Congreso de los Diputados* (Parlamento nazionale spagnolo), durante la sessione di convalida del Regio Decreto-legge 20/2020 del 29 maggio 2020, con cui viene ufficialmente istituito l'IMV a livello nazionale. Nell'analisi ci focalizziamo su discorsi che riflettono le diverse concezioni della povertà e giustificano, dunque, l'approvazione dell'IMV in un momento di emergenza sanitaria legata alla pandemia.

Dall'analisi degli interventi parlamentari nelle circostanze indicate emerge una certa confusione nel momento in cui viene identificato l'IMV con il reddito di base universale, proposta presentata da *Podemos* alle elezioni europee del 2014. Questa proposta è stata inserita sulla spinta delle rivendicazioni del movimento degli *Indignados* (Indignati) che animarono il movimento di protesta del 15-M nel 2011. Tuttavia, la medesima iniziativa è stata successivamente ritirata dal programma elettorale della formazione guidata da Pablo Iglesias, dato che il partito preferì sostituirla con una riforma dei redditi minimi d'inserimento già presenti in Spagna (Raventós 2015). Nella presentazione della misura, lo stesso Iglesias allude a una relazione esistente tra le due misure generando certa confusione nell'opinione pubblica: «È un momento molto speciale per me, sei anni fa quando è nata la mia formazione politica, l*'ingreso minímo vital* era una delle nostre proposte più importanti e ci è stato detto di tutto» (Cortes Generales[1] 2020, p. 66).

La condizionalità della misura è stata la principale questione su cui si sono concentrate le critiche dei partiti politici di sinistra in Parlamento, che sostenevano il Governo di coalizione. È stato il caso di formazioni come *CUP (Candidatura d'Unitat Popolare*- Candidatura d'Unità Popolare*)*, *Bildu* (*Euskal Herria Bildu*), *Esquerra Republicana de Catalunya* (Sinistra Repubblicana della Catalogna) *e Más Madrid*. Si trattava di formazioni territoriali e indipendentiste (eccetto *Más Madrid,* formazione regionalista di sinistra) radicate nelle regioni più ricche*,* che hanno sottolineato i limiti dell'IMV in quanto prestazione condizionata.

Tra queste formazioni politiche la CUP ha segnalato la possibile stigmatizzazione dei beneficiari: secondo la formazione indipendentista catalana di sinistra, l'IMV avrebbe potuto generare esclusione tra i potenziali destinatari a causa della burocrazia associata alla misura. Al contrario, il reddito di base universale era considerato una prestazione «necessaria per mol-

1 *Cortes Generales, 2020, Diario de Sesiones del Congreso, n.27.*

tissimi motivi, ma soprattutto per il carattere di universalità» (*Ivi*, p. 72). Non trattandosi di una misura universale, l'IMV escludeva dalla copertura gruppi particolarmente vulnerabili, come gli immigrati irregolari. Questo elemento viene segnalato anche dalla formazione indipendentista basca di sinistra *Bildu*, che considerava l'Articolo 7 del Regio Decreto-legge relativo ai requisiti dei beneficiari come «una trappola della povertà» (*Ivi*, p. 73). Con questa espressione si fa riferimento al timore dei beneficiari di perdere l'aiuto assistenziale se migliorano la loro situazione economica tramite la ricerca di lavoro, impedendo loro di uscire dalla povertà. Sulla stessa linea si mantiene il discorso di un altro partito progressista come *Esquerra Republicana de Catalunya*, che riteneva che «il requisito principale per richiedere questo aiuto non dovrebbe essere *avere o non avere una carta d'identità* […], ma dovrebbe essere *avere o non avere fame*, e questo non accade» (*Ivi*, p. 79).

La trappola della povertà viene evidenziata anche all'estremo opposto dello spettro parlamentare, dal partito di estrema destra *VOX*. Secondo questa formazione il Governo spagnolo aveva ridotto «molti cittadini alla disoccupazione e alla dipendenza dalle file per il cibo, e ora sembra anche alla dipendenza da un sussidio perpetuo» (*Ivi*, p. 81). Pur astenendosi nell'approvazione dell'IMV, i dirigenti di VOX ritenevano che tale misura dovesse essere destinata in modo urgente ed esclusivo ai cittadini spagnoli, considerando «privo di senso che [l'IMV] consenta di beneficiare […] alle persone che hanno la residenza legale in Spagna da solo un anno prima della domanda sapendo quanto sia facile soddisfare questo requisito» (*Ivi*, p. 82).

Un'altra delle critiche che VOX rivolgeva al Ministero d'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni (*Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)* era proprio la necessità di attivazione dei beneficiari. L'idea di attivazione come disciplina dei possibili destinatari dell'IMV si trovava anche nel discorso del principale partito di destra ed unionista dell'opposizione, il *Partido Popular*: «il miglior scudo sociale è l'occupazione e un reddito dimostra la sua efficacia quando cessa di essere necessario», difendendo altresì «l'occupazione come politica sociale, perchè [preferiamo] una società solidale di persone libere, non una società egoista di persone dipendenti» (*Ivi*, p. 83).

La proposta dell'attivazione come condizione per ricevere protezione sociale era contrastata dall'intervento del ministro dell'Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazioni, Jose Luis Escrivà, il quale difende così la posizione del PSOE, partito di Governo in quel momento: «non possiamo collegare tutta la protezione sociale all'occupazione. Le carriere lavorative sono ora molto volatili. La realtà del lavoro precario colpisce molti

lavoratori» (I*vi,* p. 68). Nel suo intervento insiste che il provvedimento preveda l'inclusione sociale dei beneficiari come principale obiettivo. Tale inclusione poteva essere raggiunta percorrendo diversi itinerari: «per alcuni l'inclusione comporterà nuove opportunità educative, per altri offrirà soluzioni a una determinata condizione sanitaria, ma per la maggior parte l'inclusione comporta l'ingresso nel mercato del lavoro» (*Ivi,* p. 68).

L'IMV evidenzia, quindi, tre concezioni della povertà nel dibattito parlamentare in Spagna. La posizione che associa la povertà a una responsabilità individuale e prevede azioni disciplinari per coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità sociale è sostenuta dalle forze di destra (VOX e PP); la prospettiva secondo la quale le politiche di lotta alla povertà debbano contribuire a emancipare le persone in situazioni economiche svantaggiate attraverso prestazioni universali, adottata da quasi tutte le formazioni progressiste; infine, una terza posizione, rappresentata dal principale partito di sinistra nel Governo, che ha configurato il carattere dell'IMV, conciliando la visione assistenzialista del povero con la necessità di attivarlo e disciplinarlo, per evitare di sprecare le risorse dello Stato e di creare una dipendenza prolungata e sterile del cittadino dai finanziamenti pubblici.

Il progetto dell'IMV è dunque il risultato del clima di emergenza sociale provocato dalla pandemia che ha portato all'accordo tra le diverse formazioni politiche in Parlamento, nonostante le loro diverse concezioni sulla povertà.

Riferimenti bibliografici

Aguilar-Hendrickson M., Arriba A., 2020, *Out of the wilderness? The coming back the debate on minimum income in Spain and Great Recession*, in «Social Policy and Administration», n. 54, pp. 556-573.

Ayala L., Bárcena-Martín, E., 2018, *A social welfare approach for measuring welfare protection*, in «The Journal of Economic Inequality», n. 16, pp. 41-59.

Babiker S., Briales A., 2022, *Entre el ingreso mínimo y la renta básica: disputas sobre el gobierno de la pobreza en España durante la Gran Interrupción*, in «Política y Sociedad», n. 2, pp. 1-14.

EAPN, 2022, *Poverty Watch Spain 2022*, Madrid, European Anti Poverty Network.

Hernández A., Picos F., Riscado S., 2022, *Moving towards fairer regional minimum schemes in Spain*, in «Journal of European Social Policy», n. 32, pp. 452-466.

León M., Alvariño M., Soler-Buades L., 2022, *A political culture unaccustomed to dialogue: the political constraints of the social contract*, Barcelona, Observatorio Social La Caixa.

Moreno L., 2001, *La vía media española del modelo de bienestar mediterraneo*, in «Papers: revista de sociologia», n. 63, pp. 67-82.

Navarro V., 2009, *El subdesarrollo social de España. Causas y Consecuencias*, Madrid, Diario Público.

Peris-Cancio L.F., 2021, *Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)*, in «Revista Española de Sociología», n. 30, pp. 1-10.

Raventós D., 2015, *Algo de filosofía política y de economía sobre la RB y otras propuestas menores*, in «Viento Sur», n. 140, pp. 58-66.