



*Dipartimento di Impresa e Management*

*Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia*

**“Il reddito di cittadinanza nel D.L. 28 gennaio 2019,  
n. 4: assistenzialismo o misura di contrasto alla povertà  
e all'esclusione sociale?”**

Relatore

Prof. Mirella Pellegrini

Candidato

Bartolo Santarpino

Matr. 206251

Anno Accademico 2018/2019

## **Introduzione**

### **Capitolo I: Definizione e classificazione della povertà**

1. Il concetto di “povertà”
  - 1.1 Povertà relativa e povertà assoluta
  - 1.2 Povertà estrema
  - 1.3 Povertà unidimensionale e multidimensionale
  - 1.4 Gli indicatori di povertà
    - 1.4.1 Indice di diffusione
    - 1.4.2 Indice di intensità
    - 1.4.3 Poverty Gap Ratio
    - 1.4.4 Indice di Sen
    - 1.4.5 Indici FGT
  - 1.5 La povertà in Italia

### **Capitolo II: Le misure di contrasto alla povertà**

- 2.1 Il Reddito di cittadinanza
  - 2.1.1 Destinatari e requisiti
  - 2.1.2 Il beneficio economico
  - 2.1.3 I Patti per il lavoro
  - 2.1.4 La Pensione di cittadinanza
  - 2.1.5 Dati statistici
- 2.2 Disuguaglianza ed esclusione sociale in Italia
- 2.3 Confronto del RdC con altre misure
  - 2.2.1 Il SIA
  - 2.2.3 L’ASDI

### **Capitolo III: Dall’assistenzialismo al Welfare generativo**

- 3.1 Il Welfare State in Italia
  - 3.1.1 Cause della crisi
- 3.2 Il Welfare generativo
  - 3.2.1 Punti di forza e criticità

## **Bibliografia**

## **Sitografia**

# Introduzione

Il presente elaborato prende in esame il Reddito di cittadinanza (RdC), una misura inserita nella legislazione italiana con l'entrata in vigore del Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n. 4 ("Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni"). Esso si configura come un reddito minimo garantito, rivolto alle famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà. I principali obiettivi del RdC sono rappresentati, infatti, dal contrasto alla povertà, alla disuguaglianza ed all'esclusione sociale, nonché al reinserimento nel mondo del lavoro dei componenti del nucleo familiare in stato di necessità.

Benché più volte il Governo giallo-verde abbia ribadito che il RdC non costituisca una misura assistenziale, poiché l'erogazione del beneficio è legata all'adempimento di obblighi diretti a indurre il richiedente alla ricerca attiva di un impiego, in Italia proprio la scarsità dei posti di lavoro disponibili e la mancanza di politiche idonee, rendono irrealizzabili le finalità della misura, facendola identificare nel *welfare* di tipo assistenzialistico tipico del nostro Paese.

Nel primo capitolo dell'elaborato vengono descritte le definizioni del concetto di povertà e le sue classificazioni, nonché gli indicatori utilizzati per la sua misurazione. Viene proposta, inoltre, un'analisi della situazione attuale della povertà in Italia.

La prima parte del secondo capitolo è focalizzata sulla misura del Reddito di cittadinanza. Vengono descritti, quindi, in maniera dettagliata i requisiti che devono essere posseduti dai destinatari della misura, l'entità beneficio economico e la modalità di erogazione, il Patto per il lavoro e Patto per l'Inclusione Sociale che deve essere obbligatoriamente sottoscritto dai richiedenti e la Pensione di cittadinanza. La seconda parte del capitolo, invece, è incentrata sull'analisi della disuguaglianza e dell'esclusione sociale in Italia e sul confronto tra il RdC e le altre misure assistenziali erogate dal governo italiano nel corso degli ultimi anni (quali NASPI, ASDI e ReI).

Infine, il terzo capitolo analizza la nascita e l'attuale crisi del *Welfare State* in Europa, la quale può essere risolta dalla proposta del cosiddetto "*Welfare Generativo*".

# Capitolo I: Definizione e classificazione della povertà

## 1. Il concetto di povertà

Il concetto di povertà può assumere diversi significati in base alla struttura sociale ed economica della società, alla nazione e al periodo storico che si prende in analisi, in quanto, ad esempio, un individuo che viene considerato povero in Europa, può non essere definito tale in un paese meno sviluppato. Inoltre, ogni individuo possiede un'idea soggettiva di cosa significhi l'essere povero. Per alcuni, infatti, questo termine può essere associato con la malnutrizione, per altri con lo stile di vita adottato, per altri ancora con un salario (o una pensione) troppo basso e con i conseguenti problemi sociali e relazionali ad esso associati o con un'istruzione non adeguata.

Il termine è, quindi, utilizzato per individuare un insieme di situazioni e condizioni di difficoltà di vario livello di gravità. Da questa breve premessa, sembra subito chiaro che non esista un'unica e univoca definizione o interpretazione delle parole "povertà" e "povero"<sup>1</sup>.

Il concetto di povertà è stato affrontato nel corso del tempo da diverse discipline, come si evince dalla seguente definizione riportata nell'Enciclopedia Treccani:

*1. La condizione di chi è povero, di chi cioè scarseggia delle cose necessarie per una normale sussistenza [...] 2. a. Nel linguaggio sociologico, condizione di carenza di risorse materiali e non materiali che caratterizza determinati soggetti e sezioni di una popolazione; anche, condizione di singoli individui, famiglie, gruppi e strati sociali più ampî di una popolazione che si verifica quando le risorse di cui dispongono sono a un livello talmente basso da precludere loro la possibilità di condurre un'esistenza simile a quella della maggioranza dei membri della società cui appartengono. b. Nel linguaggio econ., con riferimento a interi paesi, basso livello di reddito pro capite degli abitanti<sup>2</sup>.*

Indubbiamente, la povertà rappresenta una situazione di deprivazione. Secondo un report pubblicato sul sito del Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), alla povertà possono essere associate tre diverse definizioni.

La definizione più ampia e comune identifica la povertà come l'assenza di servizi e strutture che portano inevitabilmente ad un reddito individuale e collettivo inadeguato. Seguendo questo ragionamento, ogni società delimita una propria soglia di "accettabilità" delle condizioni di vita umana, sotto la quale si parla di povertà.

La seconda è basata sul concetto di necessità fondamentali o bisogni primari, quali cibo, vestiario, acqua potabile, ma anche istruzione e sanità.

---

<sup>1</sup> SPICKER P., *The idea of poverty*, Policy Press, Bristol, 2007.

<sup>2</sup> In <http://www.treccani.it/vocabolario/poverta/>

L'impossibilità di soddisfare tali bisogni implica povertà. Gli individui e le società (o parti di esse) povere sono, quindi, coloro che non dispongono delle possibilità per portare avanti una dieta adeguata su base quotidiana, e non hanno un livello di istruzione tale da permettere loro di partecipare a eventi organizzati dal resto della collettività<sup>3</sup>.

Lo psicologo statunitense Abraham Maslow sosteneva questa tesi. Egli ha, infatti, elaborato la "Teoria della gerarchia dei bisogni" secondo cui i bisogni necessari alla sopravvivenza, i quali devono necessariamente essere soddisfatti, sono la fame, il freddo, la sete. Meno importanti sono, invece, considerati il rispetto, la stima, l'appartenenza<sup>4</sup>.

La terza definizione, di stampo più tradizionalista ed economico, si allontana dalle precedenti e si concentra sulla mancanza di opportunità. Non si tratta, quindi, solo di mancanza di denaro o risorse. Alcuni individui avrebbero il potenziale di oltrepassare la soglia della povertà, ma il contesto politico ed economico in cui vivono nega loro tacitamente la possibilità di farlo, gettandoli in una condizione di insicurezza e povertà<sup>5</sup>.

In linea con quest'ultima definizione, il premio Nobel per l'economia Amartya Sen propose la teoria del "*Capability Approach*", sostenendo che la povertà fosse legata alla possibilità o meno di vivere una vita dignitosa, senza provare alcuna vergogna. La teoria, inoltre, affermava che il proprio *well-being* (lo "stare bene") e il proprio sviluppo fossero di fondamentale importanza per l'individuo. Questi due stati sono determinati da tutti i traguardi e risultati che si potrebbero raggiungere nel corso della vita (definiti come *capabilities*) e da quelli che, invece, sono già stati raggiunti in determinati contesti in cui l'individuo opera (definiti in opposizione *functionings*). Per comprendere al meglio la teoria, Sen riporta l'esempio del funzionamento di "leggere un libro": esso è dato da una base di informazioni complessa e non solo dal fatto di essere il proprietario del libro in questione. Il funzionamento in questo caso è dato da un insieme di fattori, vale a dire la disponibilità del volume, la capacità dell'individuo di leggere e dalle condizioni favorevoli di luce che ne permettono la lettura<sup>6</sup>.

Sen introduce, quindi, una nuova variabile, ovvero le caratteristiche proprie di quella persona da cui derivano le sue scelte, spostando così l'attenzione dal mezzo al fine e, di conseguenza, anche alla libertà di poterlo soddisfare. In quest'ottica è come se per Sen la povertà sia l'impossibilità di vivere la vita che si desidera<sup>7</sup>.

Se è vero che il povero potrebbe cambiare questa sua condizione, allora sembra chiaro che il concetto sia dinamico, più che statico. Il povero non è necessariamente destinato a rimanere tale per tutta la vita. Lo stato di povertà può rappresentare, quindi, un periodo più o meno lungo dell'esistenza di un individuo.

---

<sup>3</sup> TOWNSEND P., *Poverty as relative deprivation*, in WEDDERBURN D., *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1973.

<sup>4</sup> MASLOW A. H., *Motivazione e personalità*, Armando Editore, 2010.

<sup>5</sup> Human Rights and Poverty Eradication, *A Talisman for the Commonwealth*, 2001, in [http://humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm\\_2001/chogm\\_report.zip](http://humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2001/chogm_report.zip)

<sup>6</sup> SEN A. K., *Commodities and Capabilities*, Professor Dr. P. Hennisman lectures in economics: Vol. 7, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1985.

<sup>7</sup> SEN A. K., *Well-being, Capability and Public Policy*, *Giornale Degli Economisti e Annali di Economia*, Vol.53, 1994.

Volendo essere ancora più specifici, ci si può riferire ad uno studio condotto da Rowntree alla fine del 1800 in una città del nord dell'Inghilterra. Egli scoprì che gli operai erano poveri solo in alcune fasi della loro vita, vale a dire durante l'infanzia, subito dopo la nascita dei figli, in caso di divorzio o perdita del compagno/a e durante la vecchiaia<sup>8</sup>.

Continuando a vagliare tutti i significati attribuiti e attribuibili al termine preso in analisi, si può dimostrare come anche la definizione che sembra più ovvia non è mai assoluta. Prendiamo ad esempio coloro che non hanno fissa dimora e sono costretti a vivere per strada o ad occupare abusivamente un edificio. Essi sono definiti "poveri" in una qualsiasi società occidentale e in un Paese sviluppato. Ma tale visione accomuna, appunto, solo collettività che condividono in linea generale strutture e parametri sociali ed economici.

In Paesi come l'Africa o l'America Latina, l'occupazione illegale è una pratica diffusa e considerata normale. Chi non ha un posto in cui vivere si crea un rifugio con i materiali a disposizione, anche se inadeguati allo scopo, mentre il fenomeno del barbonismo, più usuale in Occidente, è quasi del tutto assente. Accade solo quando non si è in grado di occupare una casa<sup>9</sup>.

Ciò porta alla conclusione che esista anche una visione *soggettiva* della povertà in opposizione a quella *oggettiva*. Coloro che sono al di sotto di quella linea immaginaria tracciata dalla società occidentale che divide i ricchi dai poveri, potrebbero non considerarsi appunto poveri, soprattutto se si paragonano con chi vive situazioni di indigenza e inedia in Paesi come quelli sopra citati (Africa o America Latina) o con coloro che vivono all'interno del proprio Paese, ma in condizioni peggiori<sup>10</sup>.

Come accennato all'inizio del capitolo, il termine povertà, poi, ha assunto diversi significati nel corso del tempo. È possibile rintracciare le origini della povertà in quelle della società stessa, poiché si è evoluta con essa. Molti ritengono, però, che si possa parlare di povertà come la intendiamo oggi a partire dal periodo di graduale passaggio dal feudalesimo al capitalismo<sup>11</sup>. Per questo motivo il punto di riferimento è l'Inghilterra, in quanto rappresenta lo Stato in cui hanno avuto origine la Rivoluzione Industriale e la nascita del proletariato.

Durante il Medioevo, per esempio, il povero era una figura ben vista, anzi considerata necessaria. In questo periodo storico, il povero rappresentava colui che aveva fatto una scelta personale volta ad alimentare lo spirito, dando così la possibilità al resto della società di esercitare la carità in modo da potersi guadagnare un posto in Paradiso dopo la morte. Nello specifico, si distinguono due tipologie di poveri:

- *labouring poor*, colui che è in grado di mantenersi con il proprio lavoro, ma che attraversa periodi più difficili durante i quali ciò che guadagna non è sufficiente ed è quindi costretto a fare affidamento su aiuti esterni;

- *pauper*, colui che per impossibilità fisica e/o economica è costretto a dipendere totalmente dalla carità altrui in ogni momento della sua esistenza.

---

<sup>8</sup> ROWNTREE B. S., *Poverty. A study of town life*, Bristol, The Policy Press, 1901, ripubblicato nel 2000.

<sup>9</sup> SPICKER P., *op. cit.*

<sup>10</sup> ALCOCK P., *Understanding Poverty*, Red Globe Press, 3 edizione, 2006.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

Non è una distinzione netta, dal momento che nel corso della propria esistenza il povero può sperimentare entrambe le situazioni. Tra queste due categorie non esiste nessuna differenza ed ambedue vengono considerate bisognose e degne di aiuto in egual misura.

Sotto il regno della regina Elisabetta I, la povertà assume una prospettiva diversa. La povertà, infatti, inizia ad essere vista come il risultato della combinazione di vizio ed indolenza, qualcosa che doveva essere scoraggiato e combattuto<sup>12</sup>.

Allo scopo di affrontare il problema, nel 1601 venne emessa una legge che, secondo Golding, serve principalmente come strumento di controllo e dissuasione. Come conseguenza di quest'atto, infatti, vengono fondati dei centri di recupero volti all'accoglienza di coloro che non hanno cibo né una fissa dimora. Il regime che vige in questi ricoveri, però, è molto severo e punitivo, atteggiamento che scongiurava la possibilità di pensare ai ricoveri come ad una valida alternativa al lavoro vero e proprio. In questo periodo storico, infatti, i poveri venivano considerati come un danno all'economia, poiché non lavorando non erano in grado di produrre e non potevano contribuire alla crescita del Paese e della collettività, ma continuavano a consumare ciò che veniva, invece, prodotto da altri.

La percezione cambia ulteriormente con l'introduzione del Poor Law Reform Act, nel 1834, che ha lo scopo di stigmatizzare ancora di più la figura del povero, rendendo chiaro che solo coloro che sono impossibilitati al lavoro hanno diritto ad essere aiutati e aprendo la strada a quel concetto di povertà radicalizzato nella società industrializzata<sup>13</sup>.

Novak sostiene che la povertà come la intendiamo oggi abbia avuto origine nel momento in cui la maggior parte delle persone è stata costretta a trasferirsi dalle campagne nelle città per lavorare nelle fabbriche. In questo periodo storico, infatti, gli individui hanno iniziato a perdere il controllo sui mezzi diretti di produzione dei beni materiali e ad essere sempre più dipendenti dal salario. Chi non poteva lavorare e, di conseguenza, percepire uno stipendio, non poteva neanche sostentarsi, dal momento che non c'erano valide opzioni alternative e, quindi, diventava povero.

Nell'ottica di Novak, la povertà è legata al capitalismo: è nata con esso ed è da esso alimentata. Secondo lo scrittore, l'unico rimedio è trovare e adottare un diverso sistema economico<sup>14</sup>.

In realtà, essere impiegati non esclude automaticamente l'essere povero. Alcuni studi portati avanti all'inizio XX secolo hanno rivelato che anche tra i lavoratori a tempo pieno vi erano molti poveri e il problema non è ancora stato risolto dal momento che è facilmente riscontrabile ancora oggi.

La distinzione che potrebbe risultare naturale fare secondo la quale i poveri sono tali perché preferiscono ricevere aiuti dallo Stato piuttosto che lavorare, e coloro che invece hanno un lavoro e uno stipendio fisso e una maggiore voglia di impegnarsi, ha un fondamento sbagliato e non veritiero<sup>15</sup>. Infatti, spesso il contesto in cui vivono non permette ai soggetti di trovare un'occupazione, a prescindere dalla loro volontà.

---

<sup>12</sup> GOLDING P., *Excluding the poor*, Londra, CPAG, 1986.

<sup>13</sup> MORLICCHIO E., *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>14</sup> NOVAK T., *Poverty and the state: an Historical Sociology*, Open University Press, 1988.

<sup>15</sup> BOWLEY A. L., BURNETTHURST A. R., *Livelihood and Poverty*, Forgotten Books, 1915.

Inoltre, a seconda dei bisogni che di volta in volta sono considerati fondamentali, il confine che delimita l'universo dei poveri cambia, andando a definire livelli di povertà diversi, da quella estrema a forme via via meno gravi.

La povertà non rappresenta un fenomeno nuovo ma, al contrario, è sempre esistita e attraversa tutti gli strati sociali. Non bisogna, quindi, pensare che riguardi solo persone o famiglie appartenenti a gruppi che sono considerati tradizionalmente svantaggiati.

La differenza col passato è proprio questa, oltre al fatto che, nonostante le diverse politiche adottate nei vari periodi storici, il rischio di povertà è attualmente assai più diffuso.

## 1.1 Povertà relativa e povertà assoluta

La distinzione tra povertà *relativa* ed *assoluta* è una delle molteplici prospettive dicotomiche sotto le quali si può analizzare il problema della povertà.

La differenza fondamentale tra le due teorie è il punto di vista adottato per definire il termine stesso: una intende la povertà come mancanza e deprivazione assoluta dei beni di sussistenza (*povertà assoluta*), mentre l'altra in relazione al contesto e alla società in cui si vive, quindi in relazione alle altre persone a cui ci si appropria e paragona (*povertà relativa*).

La povertà assoluta ha, quindi, a che fare con la semplice sopravvivenza, al raggiungimento e mantenimento di uno stile di vita considerato accettabile in termini assoluti<sup>16</sup>.

Il primo a sostenere tale tesi fu Charles Booth che, verso la fine dell'Ottocento, condusse un'indagine sui cittadini di Londra, attuando una prima distinzione della povertà: *povertà* e *grande povertà*. Per spiegare tali concetti, Booth cercò di definire un insieme di beni di prima necessità necessari alla sopravvivenza dell'individuo: cibo, casa e vestiti. Della prima categoria fanno parte coloro che ne hanno accesso, della seconda, al contrario, coloro che, per una qualunque ragione, non li possiedono<sup>17</sup>.

Rowntree, come già accennato in precedenza, sostiene questa teoria, che riprende in parte quella di Booth. Anch'egli, infatti, stabilì una soglia minima calcolata sulla base di un insieme di beni considerati di prima necessità (come il cibo, il vestiario, una casa e ciò che comporta mantenerla). Tutti coloro che erano al sotto di questa soglia, poiché impossibilitati ad aver accesso a tali beni, venivano considerati poveri in maniera assoluta. Un elemento di innovazione della teoria di Rowntree è costituito dall'aver tenuto conto dei prezzi di tali beni.

Per Rowntree, la soluzione alla povertà assoluta è quella di aumentare il salario in modo tale da permettere a tutti gli individui di essere ben nutriti e in salute. Tutto ciò sarebbe andato a favore dell'intera società, anche a livello economico, in quanto tali individui avrebbero rappresentato una forza lavoro più efficiente<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> BRANDOLINI C. S., *Povertà e Benessere*, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>17</sup> BOOTH C., *Life and Labour of the People of London*, Londra, Mcmillan, 1892.

<sup>18</sup> ROWNTREE B., *op. cit.*

In linea con il suo pensiero, lo stesso Rowntree, proprietario di una fabbrica, decise di aumentare il salario ai propri dipendenti. Ciononostante, l'atteggiamento del sociologo non fu esente da critiche. Rowntree, infatti, prende in considerazione esclusivamente la sopravvivenza fisica, circoscrivendo il fenomeno alla sola mancanza di denaro, non ritenendo fondamentale, quindi, soddisfare ogni altro bisogno sociale<sup>19</sup>.

Fino al secondo dopoguerra, nei paesi occidentali la teoria sulla povertà di Rowntree rimase l'unica ma il progressivo mutamento delle dinamiche sociali, politiche ed economiche, rese tale approccio sempre più problematico, in quanto risultò difficile stabilire di volta in volta quale fosse il paniere di beni ritenuto necessario. Oltre al fatto che l'approccio non prendesse in considerazione l'aumento del reddito familiare, la mancanza di un paniere standard di riferimento da prendere come termine di paragone lo rese ancora meno praticabile.

Il *welfare state*, nato in Gran Bretagna nel XX secolo e adottato successivamente da tutto il resto del mondo occidentale, fece sì che la povertà venisse affrontata e definita diversamente. I *welfare systems*, sistemi di politiche sociali, hanno lo scopo di debellare il problema della povertà in termini universali, fornendo aiuto di qualsiasi tipo a tutti coloro che si trovano in uno stato di bisogno.

In questo nuovo contesto, il concetto di beni necessari risulta essere ormai inadeguato. Quello dei Paesi in via di sviluppo, per esempio, è formato dai cosiddetti “*basic needs*”, “bisogni primari”, vale a dire beni strettamente sufficienti alla sopravvivenza, mentre quello dei Paesi sviluppati include beni utili a condurre uno stile di vita dignitoso. Si inizia così ad introdurre una visione della povertà opposta a quella utilizzata in precedenza, la cosiddetta *povertà relativa*<sup>20</sup>.

Townsend sostiene che le necessità della vita non sono statiche e si adattano alla continua evoluzione della società, alla costante stratificazione della popolazione dovuta anche alla nascita di nuove e diversificate occupazioni. Quando si parla di bisogni, quindi, Townsend ritiene che non siano da escludere quelli sociali, i quali non possono essere definiti in un'ottica assoluta per via della loro stessa natura. L'individuo non rappresenta un'entità a sé stante, bensì è protagonista della società in cui vive e si relaziona agli individui della sua stessa società e di altre società diverse, quindi la sola energia fisica o beni materiali teorizzati da Rowntree non sono in realtà sufficienti.

Townsend fornisce la seguente spiegazione della povertà vista in termini relativi: “Si può dire che individui, famiglie e gruppi sono poveri quando mancano delle risorse necessarie ad ottenere i tipi di dieta, a partecipare alle attività e avere le condizioni di vita che sono propri della società cui appartengono. Le loro risorse sono così seriamente al di sotto di quelle disponibili all'individuo o famiglia media da escluderli di fatto dalle attività e modi di vita comuni”<sup>21</sup>.

La povertà è, quindi, la mancanza di risorse, siano esse materiali o culturali, che impediscono all'individuo di condurre un vita al pari di coloro che lo circondando.

---

<sup>19</sup> HOLMAN R., *Poverty: Explanations of Social Deprivation*, London, Martin Robertson, 1978.

<sup>20</sup> BAGNASCO A., BARBAGLI M., CAVALLI A., *Corso di sociologia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>21</sup> TOWNSEND P., *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin, 1979.

Tali condizioni di vita sono determinate nel tempo e nello spazio, poiché cambiano da un periodo storico ad un altro e da una società ad un'altra, caratterizzata dal proprio regime alimentare, uno specifico vestiario, dalla propria modalità di informazione e così via<sup>22</sup>.

Per esempio, nell'Italia degli anni '30, coloro che non avevano il bagno in casa o che, negli anni '50, non possedevano il televisore venivano considerate persone con un modesto tenore di vita, mentre oggi si potrebbe affermare che si tratta di persone povere. Tutto ciò rende difficile per tali individui partecipare alla vita quotidiana della società, perché all'epoca l'informazione era scarsa e se non avevano la lavatrice potevano utilizzare una fontana, adesso lo stile di vita è completamente cambiato<sup>23</sup>.

Sarpellon, in accordo con Townsend, afferma che il povero non è colui che non ha, ma colui che ha meno degli altri con cui vive. La povertà è, dunque, calcolata mettendo a confronto lo stile di vita di un individuo con quello adottato dalla maggior parte della sua comunità<sup>24</sup>.

Anche la teoria della povertà relativa presenta dei punti deboli. Innanzitutto, Harrison contesta a Townsend il non avere tenuto in considerazione le caratteristiche proprie dell'individuo. Le necessità della vita, infatti, cambiano in base all'età, al sesso, al livello di istruzione e al carattere di una persona, anche nel caso in cui si mantenessero stabili le variabili di spazio e tempo.

Inoltre, la povertà tende ad essere influenzata dall'andamento economico: cambia nella fase di crescita economica di un determinato Paese, durante la quale è inevitabile che pochi diventino più ricchi allontanandosi sempre di più dalla massa che risulta in quest'ottica sempre più povera. Viceversa, sembra che le distanze tra ricchi e poveri si accorcino nella fase di recessione economica di quel dato Paese<sup>25</sup>.

Esistono, tuttavia, situazioni in cui non si può prescindere da una valutazione assoluta sulla povertà. In Africa, ad esempio, una gran parte della popolazione vive in gravissime condizioni di inedia, che porta anche ad un'aspettativa di vita più corta rispetto ad altre popolazioni contemporanee. La povertà costringe sia uomini che donne a condizioni di vita economiche e sociali precarie che li rendono vulnerabili alle malattie, in particolare AIDS, malaria e tubercolosi<sup>26</sup>.

Un altro esempio, sicuramente meno estremo di quello poco prima riportato, è esposto da Smith. Egli rappresentava come *assoluta* la necessità per gli inglesi del diciottesimo secolo di indossare delle scarpe di cuoio per poter uscire in società senza vergognarsi<sup>27</sup>.

Questa dicotomia viene risolta da Sen, il quale nel suo "*Capability Approach*", ritiene che le due concezioni di povertà relativa e assoluta non siano inconciliabili, anzi convivano. Di volta in volta, in base al punto di vista preso in considerazione, ha la prevalenza l'una o l'altra concezione.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> BRANDOLINI C. S., *op. cit.*

<sup>24</sup> SARPELLON G., *Povertà ed emarginazione*, Rivista della Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora, FIO, 2006.

<sup>25</sup> HARRISON M., *From Theory to Measurement: some issues raised in operationalising Professor Sen's Capability Approach*, 2001, in <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/sen/papers/harrison.pdf>

<sup>26</sup> Human Rights and Poverty Eradication, *A Talisman for the Commonwealth*, 2001, *op. cit.*

<sup>27</sup> SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, Milano, UTET, 2013.

La povertà, quindi, assume sfumature assolute se analizzata nell'ottica delle capacità e relative se analizzata dal punto di vista dei beni che dipendono dalla ricchezza della società in analisi. L'esempio delle scarpe di cuoio, così, si spiega in termini assoluti, in quanto il non provare vergogna è descritto come l'*irreducible absolutist core* della povertà, e allo stesso tempo in termini relativi, in quanto si tratta di una necessità legata a quella specifica società in quel determinato periodo storico<sup>28</sup>.

## 1.2 Povertà Estrema

Un'altra tipologia di povertà che affligge la società moderna, oltre a quella relativa ed assoluta già descritte, è la *povertà estrema*.

Si parla di persone che vivono afflitte dalla fame, malnutrizione, una cattiva se non assente sanità che porta, purtroppo e spesso, a morte precoce. Una condizione di indigenza assoluta che potrebbe essere alleviata solo da aiuti esterni<sup>29</sup>.

In Occidente, il concetto di povertà estrema è legato a quello di persone senza dimora. È necessario distinguere tra “senza tetto” (chiamati in inglese “*roofless*”), “senza dimora” (identificati in inglese come “*homeless*”) e, infine, i “senza fissa dimora” (“*clochard*” in inglese). I primi sono più legati a un disagio relativo alla mancanza di una abitazione, i secondi rientrano appieno nel problema della povertà estrema mentre i terzi vivono per strada, non avendo una casa propria, ma per motivazioni varie e diverse dai senza tetto: un litigio con il partner, lo sfratto, la mancanza di una propria abitazione dopo anni di reclusione in carcere o ospedali<sup>30</sup>.

La Banca Mondiale afferma che si sono fatti molti passi in avanti nel combattere la povertà. L'obiettivo del primo Millennium Development Goal di ridurre fino a metà il tasso di povertà risalente al 1990 è stato raggiunto nel 2010, 5 anni di anticipo<sup>31</sup>.

Nonostante ciò, il numero di persone che vive in condizioni di povertà estrema è ancora troppo alto. Secondo delle stime recenti, si nota che nel 2015 il 10% della popolazione mondiale (736 milioni di persone) ha vissuto con un reddito inferiore a 2 dollari al giorno. La percentuale si è ridotta dell'1% rispetto a due anni prima e di un notevole 36% paragonato alle stime del 1990 (si parla di 1,85 miliardi di persone). Oggi, quasi 1,1 miliardi di persone in meno rispetto al 1990 vivono in condizione di povertà estrema. In linea generale, la maggior parte dei poveri vive nelle aree rurali, dove sono impiegati nel settore agricolo e non hanno accesso ad alti livelli di istruzione.

Come si è detto, quindi, la situazione sta migliorando, ma il progresso in questo campo non è uguale in tutti gli Stati.

---

<sup>28</sup> SEN A. K., *op.cit.*

<sup>29</sup> ALCOCK P., *op.cit.*

<sup>30</sup> SARPELLON G., *op.cit.*

<sup>31</sup> In <http://www.saluteinternazionale.info/2010/11/i-millennium-development-goals-e-la-salute-quanto-buon-vino-nella-botte/>

Più della metà delle persone in povertà estrema vivono nell’Africa subsahariana e, se il trend dovesse continuare in questo modo, quasi 9 persone su 10 tra coloro che vivono in estrema povertà vivranno in questa area. Risultati diversi sono stati evidenziati in Asia Orientale e nel Pacifico, i quali contavano 47 milioni di persone in condizioni di estrema povertà; l’Europa e l’Asia centrale ne contavano 7 milioni. Queste zone sono riuscite a ridurre il tasso di povertà estrema al di sotto del 3%.

“Ci si era prefissato l’obiettivo di eradicare la povertà estrema per il 2030, ma ci si è resi conto che oggi giorno è sempre più difficile raggiungere quelle zone remote in cui la scuola, l’acqua potabile, l’elettricità, la sanità, le utenze di base, che per noi rappresentano la quotidianità, sono un bene di lusso a cui poche persone hanno accesso. Se si prendono in considerazione tutti questi aspetti, oltre al solo fattore monetario, la povertà è un problema molto più diffuso (50% in più del tasso basato solo sulla mancanza di denaro)”<sup>32</sup>.

I diritti di coloro che vivono in queste situazioni sono tutelati dalle Nazioni Unite, che in un documento contenente i principi guida, ha ribadito che essi debbano essere: “trattati come soggetti liberi e autonomi. Tutte le politiche legate alla povertà devono mirare a conferire capacità alle persone che vivono in tale condizione e devono essere basate sul riconoscimento del diritto di queste persone di compiere le loro scelte e di rispettare la loro capacità di realizzare il proprio potenziale, il loro senso della dignità e il loro diritto a partecipare alle decisioni che riguardano la loro vita”<sup>33</sup>.

Non solo. Tutti coloro che si trovano in una posizione di vulnerabilità e, quindi, maggiormente esposti al rischio povertà devono essere rappresentati dal proprio Stato e ricevere da esso il sostegno necessario ad esprimere liberamente le proprie opinioni.

Lo Stato è responsabile della raccolta di risorse adeguate e della riassegnazione delle stesse ai gruppi che vivono in povertà estrema, ricorrendo solo in ultima istanza alla manovra di tagli finanziari dei servizi sociali, aumentando così il lavoro di assistenza assegnato alle donne. I servizi che permettono a chi versa in questo stato di vedere rispettati i propri diritti devono essere sempre garantiti, a livello nazionale e locale<sup>34</sup>.

### **1.3 Povertà unidimensionale e multidimensionale**

Un’altra distinzione che caratterizza la povertà è quella tra *povertà unidimensionale* e *multidimensionale*.

L’approccio *unidimensionale*, più tradizionale, nasce dall’interpretazione del fenomeno della povertà come una situazione di mancanza di risorse puramente economiche e monetarie.

---

<sup>32</sup> *Understanding Poverty*, in <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

<sup>33</sup> *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani adottati dal Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite il 27 settembre 2012*, in [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines\\_Italian.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines_Italian.pdf)

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Esso si basa, quindi, sulla definizione e misurazione della povertà in relazione ad un'unica variabile, vale a dire il reddito o la spesa per consumi, che è più facile da misurare. È legato alla visione di Rowntree<sup>35</sup>.

Adottare la visione unidimensionale per misurare la povertà è più semplice poiché utilizzando come variabile solo il fattore reddito, non è troppo difficile tracciare una soglia al di sotto della quale si parla di ristrettezze economiche e, quindi, di povertà. Anche in questo caso, però, potrebbero riscontrarsi dei problemi. È, infatti, considerato un metodo imperfetto di misurazione e quindi di comprensione del fenomeno in analisi, in quanto, per esempio, un aumento del potere d'acquisto permette ai poveri di avere un accesso migliore ai loro "basic needs" precedentemente citati, ma il mercato per gli stessi in alcune situazioni potrebbe non esistere. Inoltre, la distribuzione del reddito potrebbe risultare un indicatore fallace in quanto la famiglia potrebbe decidere di risparmiare una parte del proprio reddito.

Se fino agli anni Settanta del '900 era stato questo l'approccio preponderante al problema, dagli anni '80 in poi gli studi condotti cominciarono a prendere in considerazione i fattori precedentemente descritti, ed arrivarono alla conclusione che il reddito non fosse un indice corretto per identificare e definire la deprivazione non monetaria dei poveri.

Quindi, variabili come lo stato di salute, il livello di istruzione, le relazioni sociali che si instaurano con altri individui della propria collettività di appartenenza, il lavoro, o ancora la felicità o le opportunità alle quali ognuno può e deve avere accesso, non possono essere ignorate né tantomeno sono riassumibili o misurabili tramite il reddito o la spesa per consumi. Inoltre, l'insufficienza di informazioni provenienti da diverse fonti non permette di capire a fondo la gravità della povertà cronica e, di conseguenza, non danno indicazioni utili su come debellarla<sup>36</sup>.

Per questi motivi, l'approccio più moderno è proprio quello *multidimensionale* che si basa sul presupposto che la povertà debba essere definita e studiata attraverso una molteplicità di variabili.

L'analisi non è più così semplicistica e non esiste un'unica informazione in grado di identificare una famiglia come povera o non povera. Il punto di riferimento non è più la soglia di povertà, ma l'assenza di un insieme di beni e servizi che sono considerati fondamentali in una società e in un determinato momento storico. Tale approccio risulta essere rivoluzionario perché pone l'accento non più solo sul benessere economico-monetario di una famiglia e/o individuo, ma sulla qualità della vita in generale. Esso permette di identificare chi è deprivato e in quali dimensioni e se sta sperimentando deprivazione simultaneamente in diverse dimensioni<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> SANTOS M. E., ALKIRE S., *The multidimensional poverty index (MPI)*, 2011, in <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI-Primer1.pdf?cda6c1>

<sup>36</sup> HULME D., MOORE K., SHEPHERD A., *Chronic poverty. Meanings and analytical frameworks*, Universities of Manchester and Birmingham, CPRC Working Paper 2, 2001.

<sup>37</sup> Development Strategy and Policy Analysis Unit, Development Policy and Analysis Division Department of Economic and Social Affairs, *Multidimensional Poverty Development Issues No. 3*, in [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/dsp\\_policy\\_03.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/dsp_policy_03.pdf)

Il primo a parlare di multidimensionalità è stato il già citato Sen. Come si è visto, egli introdusse la teoria del “*Capability Approach*”, la quale teneva conto della libertà di conseguire risultati e della possibilità di scelta tra diverse alternative a disposizione dell’individuo stesso. Inoltre, Sen affermò che un’altra importante variabile è l’assuefazione del soggetto al suo stato di povertà: quando una persona è assuefatta alla propria condizione di deprivazione, tende a trarre gratificazione anche da piccoli risultati, soffocando i propri reali desideri o bisogni.

Ciò che è di fondamentale importanza è, come detto in precedenza, lo “stare bene” che è dato, quindi, da quello che l’individuo può fare basandosi su ciò che ha a disposizione nel contesto in cui vive e le capacità che egli ha di trasformare queste risorse in traguardi<sup>38</sup>.

I beni di qualunque natura non hanno un valore intrinseco, ma lo assumono in relazione all’individuo ed alle sue caratteristiche. In quest’ottica le variabili come sesso, età, personalità, posizione geografica fanno in modo che ad una stessa distribuzione di bene primari possano equivalere livelli di benessere diversi<sup>39</sup>. Quest’ultimo aspetto è stato approfondito anche da Anthias che cerca di capire quali siano gli effetti che tutte le variabili hanno su persone con le stesse caratteristiche<sup>40</sup>.

Di qualità della vita come fattore determinante nello studio della povertà ne hanno parlato studiosi come Narayan, Chambers, Shah e Petesch che hanno introdotto il concetto di “*illness*” o “malessere”, dato dalla mancanza di cibo, denaro da destinare a vari beni e servizi, il sentimento di vergogna, angoscia, solitudine, preoccupazione, isolamento sociale per elencarne alcuni<sup>41</sup>.

#### **1.4 Gli indicatori di povertà**

Un indicatore è definito come:

“Nome generico di strumenti atti a indicare, misurare, registrare o verificare valori di determinate grandezze fisiche o particolari condizioni di macchine, dispositivi e processi; con senso più specifico, parte o elemento di un complesso di misurazione che serve a indicare il valore della grandezza misurata, oppure a indicare particolari condizioni legate alla grandezza in questione (per es., che una certa condizione non è soddisfatta): in questo caso, in luogo di uno strumento a indice [...] In economia, si dà il nome di i. economici ad alcune grandezze macroeconomiche (tasso di disoccupazione, tasso d’inflazione, produzione industriale, tasso di sconto, ecc.) che si ritengono significative ai fini della valutazione dell’andamento dell’economia in un dato paese.

---

<sup>38</sup> SEN A. K., *op.cit.*

<sup>39</sup> SEN A. K., *Poor, relatively speaking*, Oxford Economic Papers, 1983.

<sup>40</sup> ANTHIAS F., *The concept of social division and theorizing social stratification. Looking at ethnicity and class*, in Sociology, BSA Publications Limited, United Kingdom, 2001.

<sup>41</sup> NARAYAN D., CHAMBERS R., SHAH M. K., PETESCH P., *Crying out for change*, in World Bank, *Voices of the poor*, Oxford University Press, Washington, 2000.

In sociologia, i. sociale, dato, per lo più empirico, con il quale si intendono misurare, in una data situazione, variazioni significative nei comportamenti e nelle condizioni sociali (per es., il numero dei supermercati, delle utenze telefoniche, ogni mille abitanti).”<sup>42</sup>

È difficile, se non impossibile, misurare in maniera oggettiva i bisogni o le capacità degli individui di una qualsiasi società, ma anche nel caso della povertà si hanno indici di povertà unidimensionale e multidimensionale.

#### **1.4.1 Indice di diffusione**

L'indice di diffusione, noto anche come *Headcount Ratio*, è il più semplice da calcolare ed è dato dal rapporto tra il numero dei poveri e l'ammontare complessivo della popolazione.

Il risultato è la percentuale di persone povere che vivono al di sotto della soglia stabilita dalla società in cui vivono. Tale indicatore assume valori compresi tra 0 e 1: nel caso in cui il risultato fosse 0, comporterebbe che nella popolazione non ci sono individui poveri; nel caso, invece, di un risultato diverso da 0, ciò indicherebbe appunto la percentuale di persone povere presenti.

Esso, però, non tiene conto dell'intensità della povertà e non varia se il reddito diminuisce. Inoltre, non è in grado di stabilire se essi siano poco o molto al di sotto della suddetta soglia, quindi non chiariscono quanto siano poveri.

Per questi motivi non è quindi utile ai governanti nel stabilire quasi siano le politiche sociali più appropriate da adottare nell'alleviare il fenomeno della povertà in una data società in quanto, appunto, non individua eventuali mutamenti nel reddito di coloro definiti poveri. Nonostante questi difetti, potrebbe essere usato se si prendesse in analisi il reddito minimo. In questo caso il risultato ci darebbe in percentuali il numero di persone che non lo percepiscono<sup>43</sup>.

#### **1.4.2 Indice di intensità**

L'indice di Intensità o *Income Gap Ratio* misura di quanto, in media, il reddito o i consumi delle persone o delle famiglie povere siano inferiori alla soglia di povertà.

Questo indice può dare un'idea del costo necessario ad eliminare la povertà, in quanto rappresenta la quantità di denaro che i poveri dovrebbero percepire per poter uscire dall'area della povertà stessa o, quanto meno, per raggiungere la soglia che li divide dai ricchi.

Anche questo secondo indice varia da 0 a 1: è 0 quando tutte le famiglie “povere” hanno una spesa media uguale alla soglia di povertà, vale a dire che in quella comunità non ci sono poveri; risulta pari a 1 quando si considera un caso limite in cui tutti gli individui di quel gruppo abbiano un reddito nullo.

---

<sup>42</sup> Dizionario Treccani, *indicatore*, <http://www.treccani.it/vocabolario/indicatore/>

<sup>43</sup> ATKINSON A. B., *On the Measurement of poverty*, *Econometrica*, Vol. 55, No. 4, 1987.

Una debolezza di questo indice è che, se una famiglia (che precedentemente si trovava al di sotto della soglia) cambia la sua condizione e riesce a oltrepassare la soglia, aumenta invece di diminuire perché sembra che il divario tra le famiglie povere aumenti dal momento che ce n'è una in meno, che tra l'altro era anche una delle meno povere, cioè più vicina alla soglia. Inoltre non tiene in considerazione l'ipotesi di un trasferimento di reddito tra due famiglie che restano nell'area della povertà anche successivamente e non dà indicazioni sulla diffusione del fenomeno<sup>44</sup>.

Nonostante queste limitazioni, è comunque uno dei più usati per la sua semplicità.

### 1.4.3 Poverty Gap Ratio

È il prodotto tra i primi due indici, introdotto per la prima volta da Sen. Per debellare la povertà e applicare le giuste politiche bisogna tenere in considerazione sia la diffusione, l'intensità media del fenomeno che gli aspetti distributivi. Se si cerca di affrontare il problema da un solo punto di vista si rischierebbe di prendere delle azioni volte a salvaguardare solo quelle famiglie poco al di sotto della soglia che grazie a questi aiuti uscirebbero dall'area di povertà. Sen, quindi, suggerisce che nell'ipotesi in cui tutti i poveri abbiano lo stesso reddito, quest'indice potrebbe offrirci tutte le informazioni sull'estensione della povertà e sulla proporzione di poveri al di sotto della soglia di povertà.

### 1.4.4 Indice di Sen

Considerando, quindi, il fallimento degli indici precedentemente descritti, Sen ne introduce uno nuovo che si basa sull'insieme di tre indici: diffusione, intensità e disuguaglianza dei redditi tra poveri calcolata tramite il cosiddetto indice di Gini.

Esso è utilizzato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e, ancora una volta, assume valori tra 0 e 1: lo 0 rappresenta la situazione in cui tutti gli individui percepiscono lo stesso reddito, l'1 corrisponde alla situazione in cui una persona percepisce tutto il reddito del paese e i restanti soggetti hanno un reddito nullo<sup>45</sup>.

Nell'indice di Sen ritroviamo il coefficiente di Gini che misura il livello di disuguaglianza tra gli individui che vivono al di sotto della soglia di povertà. Se tutte le persone della comunità avessero lo stesso reddito, tale coefficiente sarebbe pari a 0 e l'indice di Sen in quel caso equivale al Poverty Gap, cioè il valore più basso che può assumere. Inoltre, l'indice diminuisce con la riduzione della disuguaglianza tra i poveri.

Per poter però adottare delle politiche mirate ad eliminare il fenomeno, bisogna prendere in considerazione un'altra importante proprietà, ossia la *decomponibilità*.

---

<sup>44</sup> Engineering Daily Finance Newspaper, *La misura della povertà: assiomi e indici*, <https://financecue.it/la-misura-della-poverta-assiomi-e-indici/13158/>

<sup>45</sup> NOORBAKHS F., *The human development index: some technical issues and alternative indices*, Journal of International development, Vol. 10, 1998.

Una popolazione può essere suddivisa in sottopopolazioni in base per esempio all'età o a diversi criteri. Si può portare avanti un'indagine per scoprire se la povertà è maggiore in una di queste e creare delle politiche apposite. Per poter fare ciò, la misura complessiva della povertà dovrebbe poter essere decomponibile in quelle specifiche di ogni sottopopolazione. L'indice di Sen non è decomponibile<sup>46</sup>.

### 1.4.5 Indici FGT

Per arrivare a delle misure della povertà soddisfacenti, decomponibili e in grado di valutare come ognuno di questi sottogruppi contribuisca al livello complessivo di povertà, bisogna prendere in considerazione l'indice di Foster, Greer e Thorbecke.

Esso è completo perché presenta tutti i vantaggi degli indici descritti in precedenza ed è anche decomponibile. L'andamento dell'indice generale è direttamente proporzionale a quello degli indici per sottopopolazioni: se aumenta l'indice di povertà in uno dei gruppi, aumenta anche l'indice nazionale<sup>47</sup>.

## 1.5 La povertà in Italia

Il nostro Paese, come il resto del mondo, non è esente dal fenomeno oggetto di varie indagini della povertà fino ad ora analizzata. Anche in Italia è sempre esistito: si pensi, ad esempio, alle crisi agrarie nella valle padana contemporanee alla nascita del proletariato che hanno portato all'emigrazione, o al processo di rifeudalizzazione del meridione che inasprì il fenomeno dell'impoverimento (e sfruttamento) tra i contadini<sup>48</sup>.

È solo di recente, però, che, a causa dell'incremento della disoccupazione e del numero delle persone povere, si è iniziata un'indagine sistematica per tracciarne l'andamento. Gli anni dal 2008 in poi, infatti, sono stati caratterizzati da una forte crisi economico-finanziaria che è stata definita dalla Commissione Europea come la recessione più grave degli ultimi anni<sup>49</sup>. La società italiana non è solo fiaccata dalla appena citata crisi, ma anche da politiche sociali che hanno portato ad una crescita, seppur lenta, senza però creazione di posti di lavoro (*jobless growth*) che inasprisce la disuguaglianza e dà vita alla categoria dei *working poors*, i lavoratori poveri, coloro cioè che pur lavorando, non guadagnano abbastanza e sono quindi comunque costantemente in bilico sul baratro della povertà e dell'isolamento sociale che ne deriva<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> *Technical Note Measuring poverty and analyzing changes in poverty over time*, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf)

<sup>47</sup> FOSTER J. E., GREER J., THORBECKE E., *A class of decomposable poverty measures*, *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, 1984.

<sup>48</sup> MORLICCHIO E., *op. cit.*

<sup>49</sup> CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*: Commissione d'indagine sull'Esclusione Sociale, 2011.

<sup>50</sup> TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, G. Giappichelli, 2013.

Dal 2005 l'Istat pubblica ogni anno i risultati delle indagini portate avanti su campioni della popolazione italiana per decifrare se la povertà stia aumentando o diminuendo, e, quindi, se le politiche adottate dai vari governi siano efficaci o meno.

Esso misura la povertà facendo la già esposta distinzione tra povertà *assoluta* e *relativa*.

Nel periodo tra il 2006 al 2009, si è notato che la povertà *assoluta* è aumentata in maniera costante, mentre quella *relativa* tendeva a diminuire in contemporanea alla crisi economica che l'Italia stava attraversando. Potrebbe sembrare un paradosso, ma non è così, in quanto potrebbe essere dovuto al fatto che le famiglie che vivono a ridosso della soglia, escano dall'area della povertà perché il loro reddito si riduce in maniera minore durante la crisi rispetto a quello del resto della popolazione<sup>51</sup>.

Tale crisi ha colpito principalmente il settore del commercio internazionale portando ad un drastico calo della produzione e, di conseguenza, del reddito e dell'occupazione che tra il 2008 e il 2010 si è ridotta del 2,4%<sup>52</sup>.

Dati più recenti mostrano che la situazione non sta migliorando. Le persone che vivono in povertà assoluta in Italia hanno superato i 5 milioni nel 2017, dei quali 1 milione 208 mila sono minori, il valore più alto registrato dall'Istat dal 2005.

La povertà sembra essere maggiore nel Mezzogiorno, superando in totale il 40%, sia per le famiglie (l'incidenza è passata da 8,5% nel 2016 al 10,3%) che per i singoli individui (da 9,8% all'11,4%). La situazione è peggiore soprattutto nei piccoli comuni fino a 50mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8%) e nei comuni Centro di area metropolitana (da 5,8% a 10,1%). Il Nord, però, non è esente da questo fenomeno: anche qui la povertà è aumentata, sia nei centri rurali che in quelli urbani.

Dalle analisi portate avanti dall'Istituto di statistica, si è anche dimostrato come l'incidenza della povertà assoluta sia quasi inversamente proporzionale all'età: la prima diminuisce con l'aumento dell'altra. Il valore minimo, infatti, si registra in relazione agli ultra sessantatrenni e il massimo in riferimento agli individui al di sotto dei 35 anni.

Non solo. La povertà aumenta anche con l'aumento della disoccupazione e in riferimento a nuclei familiari in cui il capo-famiglia ha un livello di istruzione basso (11,8%), rispetto a quei nuclei in cui il capo-famiglia è in pensione (4,2%).

Coloro più colpiti dalla povertà assoluta restano comunque gli stranieri con il 32,3%. Per le famiglie miste è 16,4% mentre per quelle di soli italiani 16%, in calo rispetto al 2016.

Anche la povertà *relativa* è aumentata rispetto al 2016. Nel 2017 si parla di 3 milioni 171 mila famiglie interessate. È maggiore nelle famiglie più numerose e, come per la povertà assoluta, aumenta con il diminuire dell'età.

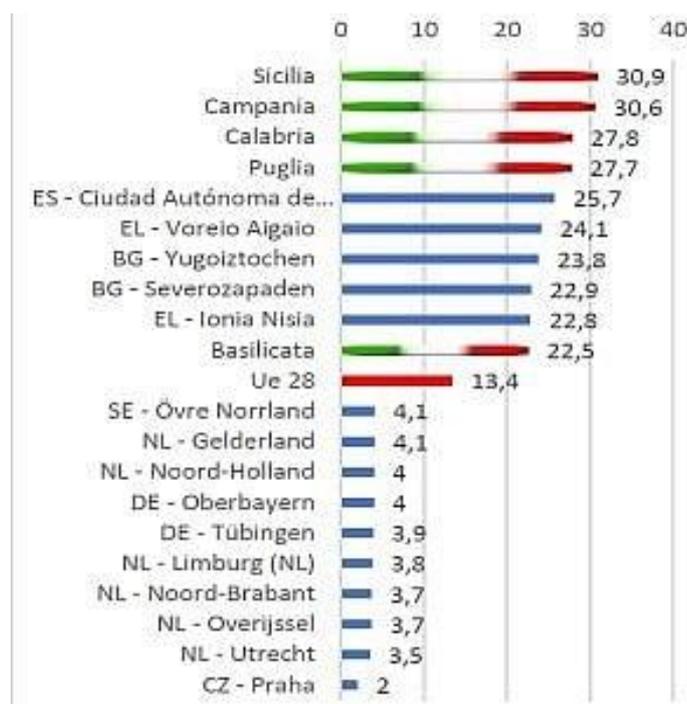
---

<sup>51</sup> ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme, 2009, in <https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>

<sup>52</sup> CIES, *op. cit.*

È molto più alta nelle famiglie di operai o persone con lavori simili (19,5%) e per coloro in cerca di occupazione (37%), tra le quali la situazione è in netto peggioramento rispetto alle stime fatte l'anno precedente in cui l'indice risultava essere 31%<sup>53</sup>.

Quello dei giovani è sicuramente un tasto dolente nella società italiana. Il tasso di disoccupazione giovanile è molto alto ed è affiancato dal numero di giovani che non studiano né si stanno formando professionalmente (denominato Neet). Ancora una volta, la zona più colpita è il Sud. Sicilia, Calabria, Campania e Puglia, seguite dalla Basilicata, contano tre ragazzi su dieci compresi tra i 15 e i 25 che si trovano in questa situazione. Tale regioni occupano i primi posti nella classifica europea che misura l'indice del Neet nel vecchio continente, come si evince dal grafico<sup>54</sup>:



Fonte: [https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet\\_italia\\_consulenti\\_del\\_lavoro-199318707/](https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet_italia_consulenti_del_lavoro-199318707/)

Nel complesso, il tasso di Neet al Sud arriva al 34%.

Dall'analisi dei dati dell'Indagine Multiscopo sulle Famiglie dal titolo "Aspetti della vita quotidiana" del 2001, alcuni studiosi hanno dimostrato come i fenomeni di impoverimento e di vulnerabilità nel nostro Paese siano socialmente strutturati e riconducibili alla mancanza di lavoro<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> ISTAT, *La povertà in Italia*, anno di riferimento 2017, pubblicato nel 2018, in <https://www.istat.it/it/files//2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>

<sup>54</sup> La Repubblica.it, Economia&Finanza, *l record italiano di Neet. Quattro regioni del Mezzogiorno in fondo alla classifica europea*, in [https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet\\_italia\\_consulenti\\_del\\_lavoro-199318707/](https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet_italia_consulenti_del_lavoro-199318707/)

<sup>55</sup> LUCCHINI M., SARTI S., *Il benessere e la deprivazione delle famiglie italiane*, «Stato e Mercato», Bologna, Il Mulino, 2005.

Per porre rimedio a questa grave situazione, lo strumento del Reddito di cittadinanza è tornato in voga nel panorama del dibattito politico.

È un concetto che risale al XVI secolo elaborato in Franca, subito dopo la Rivoluzione Francese, dapprima da More che nel suo libro “Utopia” elabora un modo per contrastare la criminalità, il quale consiste nel fornire alla popolazione dei mezzi di sostentamento tali da permettere ai poveri di non dover rubare per sopravvivere<sup>56</sup>. Paine, invece, teorizza che le risorse di una comunità dovrebbero essere equamente divise tra tutti gli individui che ne fanno parte<sup>57</sup>. Queste due teorie si fondono e nasce il concetto di reddito di cittadinanza.

Si tratta di un trasferimento di denaro a intervalli regolari (di solito su base mensile) ai singoli cittadini indipendentemente dalla loro capacità di dare in cambio un contributo lavorativo<sup>58</sup>.

Nel panorama politico moderno, il Movimento Cinque Stelle ha fatto del reddito di cittadinanza il proprio cavallo di battaglia. Esso si propone come obiettivo quello di “aumentare l’occupazione e contrastare la povertà e le disuguaglianze”<sup>59</sup>, ma è chiaro che da solo non è sufficiente: deve essere accompagnato da politiche di reinserimento sociale e lavorativo, volte a responsabilizzare i cittadini sui loro diritti (come quello di vivere una vita dignitosa) e doveri<sup>60</sup>.

I requisiti minimi per ottenere il reddito di cittadinanza sono:

- essere cittadini italiani;
- essere maggiorenni;
- percepire un reddito al di sotto della soglia di povertà stabilita dall’Istat
- se si ha tra i 18 e i 25 anni, per poterne usufruire, si deve dimostrare di avere un diploma, una qualifica professionale o la frequenza di un corso di formazione<sup>61</sup>.

L’Inps rende noto che sono già state presentate più di un milione di richieste. La Campania è in testa alla classifica con Napoli al primo posto (il numero di domande presentato nella città è pari a quello proveniente dalla regione Lazio), seguita da Sicilia, Lazio, Lombardia e Puglia. Agli ultimi posti si piazzano invece Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Trentino Alto Adige e Val D’Aosta<sup>62</sup>.

Una conseguenza del reddito di cittadinanza potrebbe essere che l’individuo, già in possesso di un salario mensile, non cerchi più lavoro, o potrebbe lavorare meno.

---

<sup>56</sup> MORE T., *Utopia*, in TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2015.

<sup>57</sup> PAINE T., *La giustizia agraria*, in PAINE T., *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Roma, Editori riuniti, 1979.

<sup>58</sup> DEL BÒ' C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, 1° ed. Pavia, Ibis, 2004.

<sup>59</sup> Reddito di cittadinanza, in <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>60</sup> ROSSI E., *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*. In: FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, 2015. *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, Il Mulino, 2015.

<sup>61</sup> Reddito di cittadinanza, *op.cit.*

<sup>62</sup> INPS, *Reddito di cittadinanza: presentate un milione di domande*, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52692>

Il reddito minimo (o di cittadinanza) potrebbe comportare una riduzione degli incentivi al lavoro e quindi intaccare il legame tra diritti e doveri sociali di coloro che sono alla ricerca di un impiego. Qui entra in gioco educazione civile dei cittadini e il loro reinserimento nel mondo del lavoro<sup>63</sup>. Lo scopo ultimo, infatti, è proprio questo: dare modo ai cittadini di trovare un impiego che sia consono alle proprie capacità, aspirazioni e formazione, impiegare il proprio tempo come meglio si crede, facendo volontariato o aiutando la famiglia, senza la costante preoccupazione non avere abbastanza denaro per fare l'indispensabile<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> OECD, *Basic income as a policy option: Can it add up?*, 2017, in <https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>

<sup>64</sup> TRIPODINA C., *op. cit.*

# Capitolo II: Le misure di contrasto alla povertà

Presentato per la prima volta in Italia nel programma elettorale del 2013 dal Movimento 5 Stelle e successivamente inserito nella Legge di Bilancio 2019, il Reddito di cittadinanza si distingue dal modello classico.

Nell'accezione generale, infatti, il reddito di cittadinanza rappresentata “un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo di risorse né esigenza di contropartite”<sup>65</sup> e si identifica in “un trasferimento monetario erogato a intervalli regolari dallo Stato ai singoli cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e dalla loro disponibilità ad offrire contributi lavorativi”<sup>66</sup>.

Poiché il RDC non rispetta le condizioni di universalità ed incondizionalità, sarebbe più opportuno riferirsi al reddito minimo garantito, una misura assistenziale maggiormente selettiva, rappresentata da “un trasferimento monetario, erogato a intervalli regolari e finanziato dalla fiscalità generale, destinato a tutte le famiglie che si trovino al di sotto di una determinata soglia di povertà, a condizione della disponibilità da parte del beneficiario a svolgere un lavoro o altra attività socialmente utile”<sup>67</sup>.

Il reddito minimo garantito costituisce il principale strumento di intervento a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale nel panorama europeo<sup>68</sup> ed è stato introdotto per la prima volta nel 1948 dal Regno Unito.

Nonostante la raccomandazione del 24 giugno 1992 (92/441/CEE) del Consiglio Europeo in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale<sup>69</sup>, Italia e Grecia rappresentavano gli unici Stati che ancora non disponevano di alcun provvedimento in merito a forme di garanzia al reddito<sup>70</sup>.

## 2.1 Il Reddito di cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza, insieme con Quota 100, rappresentano le due misure cardine del programma di governo giallo-verde, costituito da Lega e Movimento 5 Stelle. Il RDC, entrato in vigore il 29 gennaio 2019, è stato istituito tramite il Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” e successivamente modificato dal Decreto-Legge 28 marzo 2019, n. 26.

---

<sup>65</sup> VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito minimo universale*, in TRIPODINA C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>66</sup> DEL BÒ C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, 1° ed., Ibis, Pavia, 2004.

<sup>67</sup> GRANAGLIA E., BOLZONI M., *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016.

<sup>68</sup> BOERI T., PEROTTI R., *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, 2013, in <http://www.lavoce.info/archives/7397/reddito-di-cittadinanza-ereddito-minimo-garantito/>

<sup>69</sup> RHODE R., *Reddito minimo garantito. Una scelta di civiltà*, Narcissus, 2017.

<sup>70</sup> FERRADINI G., *L'Europa promuove il reddito di base, l'Italia (come al solito) dorme*, Linkiesta.it, 2017, in <https://goo.gl/UJszy5>

Nell'articolo 1, comma 1, del Decreto il Reddito di cittadinanza è definito come una “misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”<sup>71</sup>.

Rispetto alle misure assistenziali di sostegno adottate precedentemente dal governo italiano, le novità più rilevanti presentate all'interno del RDC riguardano la distinzione fra proprietari e inquilini, il trattamento differenziato riservato alle famiglie composte da anziani e l'introduzione di una nuova scala di equivalenza, costituita da una molteplicità di parametri utilizzati per ricavare un reddito equivalente a partire dal reddito familiare monetario, il quale consente di confrontare tra loro i diversi tenori di vita delle famiglie caratterizzate da numerosità e composizione differenti.

La nuova scala di equivalenza del RDC è composta da parametri che sono il risultato della somma dei seguenti coefficienti individuali<sup>72</sup>:

- 0,1 per il primo adulto (18 anni o più);
- 0,4 per ogni altro adulto;
- 0,2 per ogni minore (meno di 18 anni).

Detta somma non può superare il valore massimo di 2,1, ad eccezione fatta qualora nel nucleo familiare vi sia un componente disabile (in questo caso il valore è elevabile a 2,2).

Rispetto ad altre scale di equivalenza, la scala di equivalenza effettiva del RDC, ottenuta dividendo gli importi massimi del RDC corrisposti alle diverse tipologie familiari per 780, presenta le seguenti caratteristiche<sup>73</sup>:

- la riduzione dei coefficienti individuali dei minori e degli adulti oltre il primo;
- il vincolo di 2,1 come valore massimo della scala di equivalenza;
- l'applicazione della scala di equivalenza alla sola componente reddituale.

La scala di equivalenza effettiva risulta inferiore rispetto a quella nominale poiché il contributo massimo per le spese di affitto (pari a 280 euro mensili) e di quelle per il mutuo (pari a 150 euro mensili) non varia in base al numero di componenti delle famiglie.

Quest'ultimo aspetto interessa maggiormente le famiglie di inquilini e quelle più numerose, incluse quelle con minori a carico.

---

<sup>71</sup> Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/01/28/23/sg/pdf>

<sup>72</sup> ISTAT, *Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat*, 11a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019, in <https://www.istat.it/it/files/2019/02/Dossier-reddito-di-cittadinanza.pdf>

<sup>73</sup> *Ibidem*.

**Figura 1. Principali caratteristiche del Reddito di cittadinanza**

	Calcolo del beneficio		Criteri di accesso economici			
	Componente reddituale	Contributo max affitto/mutuo	ISR/scala RDC	ISEE anno	Patrimonio immobiliare (escl. 1ma casa)	Ricchezza finanziaria
<b>INQUILINI NON TUTTI ANZIANI</b>	500 x 12 = 6.000 x scala di equivalenza meno: reddito ISR (senza franchigie)	280 x 12 = 3.360	6.000	9.360	30.000	6.000 + 2.000 per ogni componente successivo al primo (fino ad un importo massimo di 10.000 + 1.000 per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 per ogni disabile)
<b>INQUILINI TUTTI ANZIANI</b>	630 x 12 = 7.560 x scala di equivalenza meno: reddito ISR (senza franchigie)	150 x 12 = 1.800	7.560	9.360	30.000	6.000 + 2.000 per ogni componente successivo al primo (fino ad un importo massimo di 10.000 + 1.000 per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 per ogni disabile)
<b>PROPRIETARI NON TUTTI ANZIANI</b>	500 x 12 = 6.000 x scala di equivalenza meno: reddito ISR (senza franchigie)	150 x 12 = 1.800	6.000	9.360	30.000	6.000 + 2.000 per ogni componente successivo al primo (fino ad un importo massimo di 10.000 + 1.000 per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 per ogni disabile)
<b>PROPRIETARI TUTTI ANZIANI</b>	630 x 12 = 7.560 x scala di equivalenza meno: reddito ISR (senza franchigie)	150 x 12 = 1.800	7.560	9.360	30.000	6.000 + 2.000 per ogni componente successivo al primo (fino ad un importo massimo di 10.000 + 1.000 per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 per ogni disabile)

**Fonte: Istat, *Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat, 2019.***

### 2.1.1 Destinatari e requisiti

L'articolo 2, comma 1a, del Decreto-Legge 28 marzo 2019, n. 26 elenca i requisiti che devono essere posseduti dai possibili beneficiari del Rdc al momento della presentazione della domanda e che devono essere garantiti nell'arco di 18 mesi al fine di continuare a percepire il beneficio stesso, primo fra tutti il possesso della cittadinanza italiana. In alternativa, il richiedente deve essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, oppure in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, un ulteriore requisito presuppone per i cittadini stranieri la residenza in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in maniera continuativa.

L'articolo 2, comma 1b, in riferimento a requisiti reddituali e patrimoniali, dispone che il nucleo familiare debba possedere<sup>74</sup>:

- un valore dell'ISEE inferiore a 9.360 euro annui;
- un patrimonio immobiliare inferiore a 30.000 euro (esclusa la casa di abitazione);
- un patrimonio mobiliare inferiore a 6.000 euro. Per ogni componente familiare successivo al primo, questa soglia viene aumentata di 2.000 euro (per un massimo di 10.000 euro). A questi si aggiungono 1.000 euro previsti per ogni figlio successivo al secondo e 5.000 euro per ogni componente familiare affetto da disabilità;

<sup>74</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/01/28/23/sg/pdf>

- un reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui. Nel caso in cui il richiedente sia in affitto tale limite viene innalzato a 9.360 euro;

Con riferimento al godimento di beni durevoli, l'articolo 2, comma 1c, prevede che siano esclusi dai beneficiari del Rdc i richiedenti i quali<sup>75</sup>:

- siano in possesso di auto o moto immatricolati nei sei mesi precedenti la richiesta e di auto di cilindrata superiore a 1.600 cc o moto di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nel corso dei due anni antecedenti la richiesta stessa;

- siano intestatari di navi e imbarcazioni da diporto;

- risultino disoccupati a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi precedenti la richiesta (fanno eccezione le dimissioni per giusta causa);

- si trovino in uno stato di detenzione, oppure siano ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di un'altra amministrazione pubblica;

- siano separati o divorziati che abbiano il medesimo domicilio, quando il reddito familiare non risulti conforme ai requisiti sopracitati.

L'ultimo comma dell'articolo 2 del Decreto prevede che il Rdc sia compatibile con la NASpI, ovvero l'indennità di disoccupazione, e con ogni altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria.

### **2.1.2 Il beneficio economico**

Il beneficio economico non presenta un importo fisso e, secondo l'articolo 3 del Decreto, è composto da due elementi principali<sup>76</sup>:

- un'integrazione del reddito familiare fino a di 6.000 euro annui, moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza precedentemente descritta;

- nel caso in cui i nuclei familiari siano in affitto, è prevista un'integrazione pari all'ammontare del canone di locazione annuo fino ad un massimo di 3.360 euro, mentre per i nuclei familiari che risiedono in un'abitazione di proprietà per la quale è stato sottoscritto un mutuo, è prevista un'integrazione della rata mensile del mutuo fino ad un massimo di 1.800 euro annui.

Il beneficio economico, esente dal pagamento dell'IRPEF, non può superare il limite di 9.360 euro annui (780 euro al mese) e, al contempo, non può essere inferiore a 480 euro annui (ovvero a 40 euro mensili).

Il beneficio viene erogato per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi, al termine dei quali è possibile rinnovare la richiesta previa sospensione di un mese dell'erogazione del beneficio stesso.

Il beneficio, inoltre, viene erogato ai beneficiari tramite la Carta RDC realizzata da Poste Italiane, la quale è unica per ogni nucleo familiare ed è intestata al richiedente del beneficio.

---

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Ibidem.*

Essa, inizialmente, prevedeva un prelievo in contanti massimo pari a 100 euro mensili, di fatto successivamente eliminato concedendo la possibilità di prelievo dell'intero ammontare. Il beneficio mensile non è cumulabile, quindi, nel caso in cui il beneficio non venga interamente speso durante il mese di erogazione, il decreto prevede che venga sottratto il 20% dell'importo residuo alla mensilità successiva a quella in cui il beneficio non è stato interamente speso.

Affinché il diritto al beneficio venga mantenuto, è necessario comunicare all'INPS o ai Centri per l'Impiego qualsiasi variazione della condizione occupazionale entro trenta giorni dall'inizio dell'attività, dello stato patrimoniale entro quindici giorni e della variazione nella composizione del nucleo familiare. Nel caso in cui uno o più componenti del nucleo familiare beneficiario del RDC vengano assunti come lavoratori dipendenti, il beneficio economico è determinato nella misura dell'80% dal maggior reddito da lavoro percepito.

Nel caso in cui, invece, uno o più componenti del nucleo familiare beneficiario avviino un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, il beneficio è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività ed è comunicato entro il quindicesimo giorno successivo al termine di ciascun trimestre dell'anno<sup>77</sup>. Qualsiasi variazione della condizione occupazionale non compromette la fruizione del RDC, il quale non subisce variazioni per i due mesi successivi alla comunicazione.

In caso di interruzione della fruizione del beneficio non riconducibile a sanzioni, è possibile richiederlo nuovamente ma per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto; al contrario, una seconda richiesta del beneficio equivale a prima richiesta nei casi in cui l'interruzione sia dovuta ad un maggior reddito percepito a seguito della variazione dello stato occupazionale oppure quando è trascorso almeno un anno nella nuova condizione.

### **2.1.3 Patto per il lavoro e Patto per l'Inclusione Sociale**

L'articolo 4 del Decreto dispone che al fine di beneficiare dell'erogazione del RDC, entro massimo 30 giorni dall'accettazione della domanda del beneficio, i richiedenti maggiorenni debbano dichiarare immediata disponibilità al lavoro e aderire ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, il quale prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi e altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

Dall'obbligo di sottoscrivere la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) sono esonerati i componenti maggiorenni del nucleo familiare che frequentino un corso di studi o di formazione, i beneficiari della Pensione di cittadinanza, i cittadini di età pari o superiore a 65 anni, i componenti familiari con disabilità ed i componenti con carichi di cura (anche detti "caregiver"), ovvero coloro che all'interno del nucleo familiare si occupino di componenti minori di tre anni di età oppure affetti da disabilità grave o non autosufficienti.

A seguito della sottoscrizione della DID, il richiedente viene convocato dai Centri per l'impiego o dai patronati convenzionati con l'ANPAL al fine di sottoscrivere il Patto per il lavoro, con il quale si impegna a rispettare i seguenti obblighi:

- registrarsi sulla piattaforma informatica appositamente dedicata e consultarla quotidianamente al fine della ricerca di occupazione;
- svolgere ricerca attiva di un nuovo lavoro;
- accettare di svolgere corsi di formazione o riqualificazione professionale che tengano conto delle competenze e delle inclinazioni professionali del richiedente;
- sostenere colloqui psico-attitudinali e selezioni finalizzate all'assunzione;
- accettare almeno una delle tre offerte di lavoro congrue previste dal Decreto. Superati i 12 mesi dalla prima erogazione del RDC, i richiedenti sono obbligati ad accettare la prima offerta utile di lavoro congrua; per "congrua" si intende, in riferimento alla prima offerta, un'offerta di lavoro entro cento km dalla residenza del beneficiario, distanza che per la seconda offerta viene estesa a duecentocinquanta km e per la terza all'intero territorio italiano (da quest'ultime due tipologie sono esclusi i nuclei familiari aventi componenti con disabilità). Nel caso in cui venga accettata la terza offerta, è previsto che il beneficiario continui a percepire il beneficio economico sotto forma di rimborso delle spese sostenute per il trasferimento nei tre mesi successivi, limite che viene esteso a dodici mesi nel caso in cui all'interno del nucleo familiare siano presenti componenti di minorenni o disabili.

Coloro i quali necessitino di un'ulteriore formazione devono, invece, sottoscrivere il Patto per la formazione con Enti di formazione bilaterale, Enti interprofessionali o aziende.

- prendere parte a progetti comunali utili alla collettività in diversi ambiti (culturale, sociale, artistico, formativo, ambientale e di tutela dei beni) da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali.).

Per i soggetti non in grado di lavorare è prevista la sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale, il quale possiede le medesime caratteristiche del progetto personalizzato e prevede, inoltre, interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà (attivi anche in determinate condizioni a favore dei beneficiari che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro).

Il Patto per il lavoro è rivolto, oltre che ai disoccupati da meno di due anni, anche ai cosiddetti *working poors*, ovvero a coloro che pur svolgendo un'attività lavorativa non riescono ad uscire da una condizione di disagio e povertà<sup>79</sup>. Attualmente, infatti, nel contesto lavorativo italiano “la migliore garanzia contro la povertà, [...] essere occupati, tuttavia, non protegge totalmente dalla povertà”<sup>80</sup>. Prima della crisi economica e finanziaria del 2008 il numero dei *working poors* in Italia era dell' 8.5%, dato che successivamente ha subito un incremento allarmante fino ad arrivare nel 2012 al 9.3%<sup>81</sup>.

Sottoscrivendo il Patto, i *working poors* hanno la possibilità di ricevere un'eventualmente offerta lavorativa più remunerativa, ovvero di importo superiore a 852 euro.

#### **2.1.4 La Pensione di cittadinanza**

Il Reddito di cittadinanza prende il nome di Pensione di cittadinanza nel momento in cui il nucleo familiare del richiedente sia composto esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni (quindi in età pensionabile), o affetti da disabilità grave.

L'articolo 1, comma 2, del Decreto-Legge 4/2019 introduce questa misura assistenziale di contrasto alla povertà dedicata alle persone anziane, la quale presenta i medesimi requisiti per la fruizione del beneficio economico del RDC, ad eccezione del valore del reddito familiare che, in caso di Pensione di cittadinanza, viene innalzato da 6.000 euro a 7.560 euro annui. Inoltre, per i nuclei familiari che vivono in affitto, la Pensione di cittadinanza prevede un'integrazione del valore annuo del canone di locazione fino ad un massimo di 1.800 euro annui (150 euro mensili).

La Pensione di cittadinanza rappresenta un'integrazione al minimo della pensione ed è rivolta agli over 67 i quali percepiscono una pensione inferiore a 780 euro mensili, ovvero alla soglia di povertà (come definita da Eurostat nel 2014).

Dal 2019, i pensionati che percepiscono una pensione bassa hanno diritto all'integrazione al trattamento minimo (pari a 513,01 euro mensili) e ad eventuali maggiorazioni sociali della pensione, sino ad un massimo di circa 650 euro mensili della pensione minima. Grazie alla Pensione di cittadinanza l'integrazione della pensione viene innalzata al limite massimo di 780 euro mensili e si estende anche alle prestazioni di previdenza (pensione di vecchiaia, pensione anticipata, pensione di reversibilità) ed alle prestazioni di assistenza, quindi alla pensione d'invalidità civile e all'assegno sociale (pari 457,99 euro).

Così come previsto dalla scala di equivalenza del Reddito di cittadinanza, la Pensione aumenta dello 0,4 per ogni componente maggiorenne del nucleo familiare e dello 0,2 per ogni componente minorenni, fino ad un valore massimo di 2,1 e di 2,2 per le famiglie aventi componenti disabili gravi o non autosufficienti.

---

<sup>79</sup> TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>80</sup> SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 52.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

Di conseguenza, nel caso in cui il nucleo familiare sia composto da una coppia di età uguale o superiore a 67 anni d'età, l'importo massimo dell'integrazione è pari a di 13.104 euro annui (1.092 euro al mese), mentre in caso di nuclei familiari numerosi composti sempre da componenti non più in età lavorativa o da disabili gravi l'importo massimo della Pensione è di 20.592 euro annui (1.716 euro mensili). Per quanto concerne l'ultima situazione descritta, la Pensione di cittadinanza è suddivisa in parti uguali tra i componenti il nucleo familiare del beneficiario.

Al contrario del RDC, questa misura non prevede adempimenti legati al lavoro, in quanto per poter accedere al beneficio è sufficiente la presentazione della domanda.

Se si è già beneficiari del RDC, la pensione decorre dal mese successivo a quello del compimento del 67° anno del componente più giovane<sup>82</sup>.

Anche nel caso della Pensione di cittadinanza, il beneficio economico viene accreditato mensilmente sulla "Carta RDC" ed è esentasse.

### 2.1.5 Dati statistici

Come affermato nel corso di un intervento tenutosi presso la Commissione lavoro della Camera dei Deputati dal Presidente dell'INPS Pasquale Tridico, le domande per il Reddito di Cittadinanza presentate all'Istituto entro il 30 aprile ammontano a 1.016.977, mentre sono circa 188.000 quelle per la Pensione di cittadinanza (corrispondenti al 14% del totale).

Le regioni che hanno registrato il maggior numero di richieste sono state la Campania (172.175 domande) e la Sicilia (161.383 domande). Le domande, inoltre, hanno superato la soglia delle 90.000 in Lazio (93.048), Puglia (90.008) e Lombardia (90.296). I Comuni con il numero di richieste maggiori a 30.000 sono: Napoli (99.571), Roma (63.985), Palermo (47.517), Catania (35.659), Milano (35.168), Torino (33.718) e Caserta (30.675).

Al contrario, le regioni che presentano il minor numero di domande di Reddito di Cittadinanza sono: Valle D'Aosta (1.333), Trentino Alto-Adige (3.695) e Molise (6.388). Al contempo, solo nei Comuni di Belluno e Bolzano le richieste sono state inferiori a 1.000 (rispettivamente 961 e 481 domande di Rdc)<sup>83</sup>.

A fare richiesta del Reddito di cittadinanza sono stati soprattutto uomini, nella fascia d'età compresa tra i 40 ed i 67 anni (609.455, circa il 60% del totale delle domande).

---

<sup>82</sup> INPS, *Manuale del Reddito di cittadinanza (Rdc) e della Pensione di cittadinanza (Pdc)*, in [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale%20reddito%20di%20cittadinanza\\_%20V2\\_4\\_2\\_2019.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale%20reddito%20di%20cittadinanza_%20V2_4_2_2019.pdf)

<sup>83</sup> In [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC\\_20190430.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC_20190430.pdf)

**Figura 2. Fasce d'età dei richiedenti del Rdc.**

FASCE ETÀ - TOTALI		
FASCIA ETÀ	NUMERO DOMANDE	%
MINORI 18 ANNI	218	0,021%
18 - 25 ANNI	32183	3,165%
25 - 40 ANNI	227316	22,352%
40 - 67 ANNI	609455	59,928%
ULTRA 67-ENNI	147805	14,534%
<b>TOTALE</b>	<b>1016977</b>	<b>100,000%</b>

**Fonte: INPS, *Manuale del Reddito di cittadinanza (Rdc) e della Pensione di cittadinanza (Pdc)*, 2019.**

Per quanto riguarda i canali a disposizione per la presentazione delle domande, i CAF risultano quelli più utilizzati, con 748.742 richieste, seguiti dalle Poste (209.605) e dai patronati (35.593)<sup>84</sup>.

Delle oltre un milione di domande, hanno trovato accoglimento circa il 75%, ovvero circa 843.000 domande presentate dai richiedenti, mentre il 25% è stato rigettato (circa 174.000 richieste).

Sempre secondo le dichiarazioni di Tridico, ad oggi sono circa 500.000 le Carte RDC erogate ed entro la fine del mese di maggio questa cifra arriverà a sfiorare gli 800.000. Delle 800.000 Carte RDC previste, circa 250.000 avranno un plafond di spesa mensile inferiore a 300 euro, circa 150.000 presenteranno importi inferiori a 200 euro e quasi 100.000 saranno le tessere con importi compresi tra 40 e 100 euro.

Sta di fatto che attualmente solo sul 16% delle tessere magnetiche erogate sono state accreditate cifre superiori a 750 euro, mentre il 13% (circa 60.000) dei nuclei familiari beneficiari ha ricevuto tra 40 e 100 euro mensili, l'8% (circa 40.000 famiglie) ha ottenuto tra i 100 e i 200 euro e solo al 7,2% dei beneficiari sono stati erogati tra i 200 e i 300 euro mensili. Di conseguenza sono aumentate le richieste di disdetta della domanda del Reddito di cittadinanza, possibilità che non era prevista all'interno della Legge di Bilancio. Stando ai dati precedentemente riportati, la volontà di disdire la domanda potrebbe interessare circa 130.000 famiglie insoddisfatte dagli importi erogati. Per questo motivo, i Caf e l'Inps stanno predisponendo una procedura che permetterà ai richiedenti di uscire dalla platea dei beneficiari del RDC, la quale sarà completata e messa a disposizione entro la metà del mese di maggio.

<sup>84</sup> In <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52692>

## 2.2 Disuguaglianza ed esclusione sociale in Italia

La “diseguaglianza sociale”, all’interno delle società industriali avanzate, si presenta come un processo sociale per cui le posizioni sociali non hanno uguale accesso alle ricompense, in termini di ricchezza, prestigio, potere, istruzione ed opportunità di lavoro<sup>85</sup>. Le disuguaglianze sociali sono il prodotto di determinati processi politici, economici, legislativi e culturali<sup>86</sup> e possono essere intese come “disparità oggettive e sistematiche della capacità degli individui di ottenere ricompense e privilegi, di influire sul comportamento altrui in modo che se ne producano vantaggi per sé e per il proprio gruppo di riferimento e nella capacità di scegliere i propri destini individuali e i modi della propria vita quotidiana<sup>87</sup>”.

Le disuguaglianze si declinano su tre livelli<sup>88</sup>: quello del trattamento, quello delle opportunità e quello della condizione. La disuguaglianza di trattamento si manifesta nell’assenza di condizioni paritarie di accesso alla giustizia, nelle relazioni tra generi e generazioni, nella mancanza di diritti agli immigrati, nel controllo inadeguato dell’evasione fiscale; la disuguaglianza di opportunità si ritrova nella chiusura degli ordini professionali, nella difficoltà di accesso al mercato del lavoro, nelle difficoltà di ottenere finanziamenti per una nuova impresa; la disuguaglianza di condizione si evidenzia nei diversi trattamenti che lo Stato riserva a cittadini che dovrebbero essere uguali<sup>89</sup>.

Nella società attuale, il concetto di disuguaglianza sociale è interconnesso a quello di disuguaglianza economica e si compone di alcune caratteristiche specifiche:

- la stratificazione sociale, derivante da una molteplicità di fattori (quali le risorse economiche, il genere, l’età, la religione), secondo cui la società sarebbe costituita da strati ordinati gerarchicamente dove i privilegiati sono in alto e i meno privilegiati in basso<sup>90</sup>.
- la vulnerabilità sociale, in quanto la diffusione dell’instabilità reddituale, la crescita dei lavori temporanei, le difficoltà di conciliazione tra cura e lavoro, l’esplosione della non autosufficienza toccano tutti gli strati sociali comportandone l’aumento in tutti i ceti sociali<sup>91</sup>.
- la disuguaglianza di genere. In particolare, l’Italia si caratterizza per evidenti differenze tra uomini e donne per molteplici aspetti della vita economica e sociale: lavoro, retribuzione, carriere, istruzione, salute, politica<sup>92</sup>.

---

<sup>85</sup> CESAREO V., *Sociologia: concetti e tematiche*, Vita e Pensiero, 1998, p. 134.

<sup>86</sup> GALLINO L., *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 83.

<sup>87</sup> BRANDOLINI A., SARACENO C., SCHIZZEROTTO A. (a cura), *Dimensione della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 10.

<sup>88</sup> FERRAGINA E., *Chi troppo chi niente. Perché l’Italia non può più permettersi i costi della disuguaglianza*, Rizzoli, Milano, 2013, p. 23.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> GIDDENS A., SUTTON P. W., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>91</sup> RANCI C., Tra vecchie e nuove disuguaglianze: la vulnerabilità nella società dell’incertezza, in *La Rivista delle Politiche sociali*, Ediesse, Roma, n. 4, ottobre/dicembre 2007.

<sup>92</sup> CASARICO A., PROFETA P., *Le disuguaglianze di genere*, in CHECCHI D. (a cura), *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna, 2012.

- la disuguaglianza di mobilità sociale, la quale è determinata dal rallentamento della mobilità economica tra le generazioni e da un'ereditarietà delle condizioni di povertà<sup>93</sup>.
- la disuguaglianza nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale.
- la disuguaglianza nell'accesso al welfare. Un'analisi dell'articolazione delle competenze dello Stato e degli enti locali mostra la debolezza dell'impianto istituzionale dei diritti sociali in Italia e come i diversi sistemi di welfare di fatto finiscano per consolidare alcune dimensioni caratteristiche della disuguaglianza<sup>94</sup>.
- la disuguaglianza generazionale. In Italia le nuove generazioni vivono in una condizione caratterizzata da forte disuguaglianza rispetto a quelle precedenti. I fattori che la determinano sono principalmente: il salario più basso, minore sicurezza del posto di lavoro, tassi di disoccupazione elevati e tassi di occupazione bassi.
- infine, il divario digitale, una forma di disuguaglianza che riguarda l'accesso alle nuove tecnologie della comunicazione, e in particolare ad Internet<sup>95</sup>.

Le conseguenze delle disuguaglianze sono costantemente presenti, in maniera chiara e netta: esse comportano discriminazione, quindi emarginazione ed esclusione<sup>96</sup>. Nello specifico, l'esclusione sociale rappresenta un processo multidimensionale di progressiva rottura sociale, che causa il distacco di gruppi e individui dalle relazioni sociali e dalle istituzioni, impedendo la piena partecipazione alle comuni e normativamente prescritte attività della società in cui vivono<sup>97</sup>.

In riferimento alla disuguaglianza sociale ed economica, l'Italia risulta tra i Paesi europei più disuguali e registra divari territoriali consistenti, con un'incidenza maggiore nel Sud e nelle Isole<sup>98</sup>, in cui il rischio di povertà è triplo rispetto al resto del Paese<sup>99</sup>.

Inoltre, i dati Eurostat mettono in risalto i fattori che producono un incremento del rischio di povertà o esclusione sociale in Italia<sup>100</sup>:

- il territorio. Infatti, quasi la metà della popolazione residente nel Sud e nelle Isole (46,9% del 2016) è a rischio povertà;
- la tipologia familiare. Nel 2016 l'incidenza di rischio povertà la povertà ha interessato maggiormente i nuclei familiari composti da cinque o più componenti (43,7%) e quelli monocomponente (34,9%)<sup>101</sup>;
- la nazionalità, in quanto è risultato che la povertà colpisca maggiormente le famiglie composte da almeno una persona straniera (51,0%), con un rischio doppio rispetto alle famiglie con soli componenti italiani (27,5%).

<sup>93</sup> FRANZINI M., *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

<sup>94</sup> BENASSI D., *Disuguaglianze nell'accesso al welfare*, in CHECCHI D., *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>95</sup> SARTORI L., *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>96</sup> CIPOLLA C., *Manuale di sociologia della salute, Volume 1*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 170.

<sup>97</sup> SILVER H., *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Middle East Youth Initiative Working Paper, 2007, p. 15.

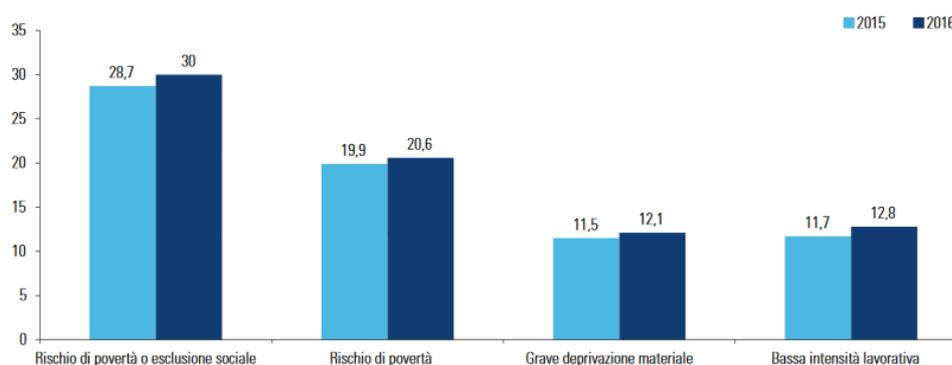
<sup>98</sup> ISTAT, *Condizioni di vita, reddito e carico familiare. Anno 2016*, Roma, ISTAT, 2017.

<sup>99</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno 2017*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>100</sup> RUGGERI V., GOVERNATORI G., SPITILLI F., *Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano*, Rivista quadrimestrale dell'Inapp, n. 1/2018, p. 64.

<sup>101</sup> ISTAT, *Annuario statistico italiano 2017*, Roma, ISTAT, 2017.

**Figura 3. Il rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia secondo gli indicatori Eurostat.**



**Fonte: Dati Eurostat, EU-SILC 2016**

### **2.3 Confronto del RDC con altre misure**

Nell'ordinamento italiano sono numerose le misure assistenziali e previdenziali adottate dai governi al fine di garantire ai cittadini, in condizioni di difficoltà economica, una vita dignitosa e di contrastare fenomeni quali la povertà e l'esclusione sociale. I vari dispositivi esistenti, per lo più di tipo riparativo-assistenziale, trattano il problema entro diversi settori del welfare e sono per lo più caratterizzati da un approccio non integrato, frammentato e di natura categoriale<sup>102</sup>.

Le misure rivolte a sostegno dei pensionati sono rappresentate:

- dall'assegno sociale, il quale ha sostituito la pensione sociale nel 1996 e prevede un'erogazione massima di 458 euro mensili, estesa fino al limite di 649,45 euro al compimento del 70esimo anno di età da parte del richiedente;

- qualora quest'ultimo non fosse sufficiente, il pensionato può richiedere l'integrazione al trattamento minimo, la quale come precedentemente menzionato assicura un limite della pensione non inferiore a 513 euro mensili ed è rivolta a coloro che abbiano prestazioni liquidate nel misto o retributivo.

La Carta Acquisti ordinaria (anche detta Social Card), introdotta nel 2008 e costituita da un importo di 40 euro mensili, permette agli ultra 67enni e ai familiari in cui figurino componenti minori di 3 anni d'età e che versano in condizioni di estremo disagio di soddisfare esigenze di prima necessità, quali quelle alimentari, energetiche e sanitarie.

<sup>102</sup> MESINI D., *Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7, 2009, p. 36.

Le misure a tutela della genitorialità e delle famiglie numerose sono, invece:

- l'assegno familiare e quello di maternità erogati dai Comuni italiani a partire dal 1999;
- una tantum a sostegno delle famiglie a basso reddito con bambini nati nel 2014 (articolo 1, comma 201 della legge 147/2013);
- il Bonus per le famiglie aventi quattro figli o più (articolo 1, comma 130 della Legge 190/2014) e, dal 1° gennaio 2015, il Bonus bebè (articolo 1, commi 125-129, Legge 190/2014);
- la Carta famiglia (articolo 1, comma 391 della legge 208/2015).

Altre misure erogate ai cittadini italiani a prescindere dal reddito sono il premio alla nascita (introdotto il 1° gennaio 2017), il buono nido e i voucher per i servizi di babysitting (aboliti dal 31 dicembre 2018).

Per quanto concerne i lavoratori subordinati che versano in uno stato di disoccupazione involontaria, dal 1° maggio 2015 è stata istituita la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI)<sup>103</sup>. Questa prestazione economica, erogata dall'INPS, ha sostituito i precedenti sostegni contro la disoccupazione (Aspi e Mini-Aspi) ed è rivolta a tutti i lavoratori dipendenti (assunti anche a tempo determinato), ad eccezione di coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione a tempo indeterminato (D. lgs. 165/01) e degli operai agricoli (i quali godono, invece, della disoccupazione agricola).

Oltre allo stato di disoccupazione involontaria, per poter accedere a tale prestazione i requisiti che devono essere posseduti dal richiedente prevedono: un minimo di 13 settimane di lavoro effettivo negli ultimi quattro anni; un minimo di 30 giornate nei 12 mesi precedenti la disoccupazione; la disponibilità da parte del beneficiario disoccupato di partecipare ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale previste nel patto di servizio personalizzato.

L'importo della NASPI dipende dalla retribuzione imponibile previdenziale degli ultimi quattro anni lavorativi del richiedente: se quest'ultima non è superiore a 1.195 euro mensili, l'indennità mensile ammonta al 75% di tale retribuzione; al contrario, l'indennità mensile è pari al 75% della retribuzione sommata al 25% della differenza tra retribuzione e la soglia dei 1.195 euro. L'indennità mensile non può superare 1.300 euro mensili, secondo il cosiddetto *decalage*, essa è ridotta del 3% al mese a partire dal quarto mese di erogazione.

La fruizione della NASPI non prevede una durata prefissata. Essa, infatti, viene erogata al disoccupato per un numero di mesi pari alla metà di quelli di contribuzione accreditati al lavoratore nei quattro anni precedenti.

Al termine della NASPI, qualora il lavoratore non sia riuscito a trovare una nuova occupazione, è possibile richiedere l'Assegno Sociale di Disoccupazione (ASDI), a sostegno di coloro che versano in condizioni di disagio economico (un valore massimo dell'ISEE pari a 5.000 euro), facenti parte di nuclei familiari in cui siano presenti componenti minori, ai lavoratori 55enni o che non abbiano raggiunto il diritto alla pensione di vecchiaia o a quella anticipata.

---

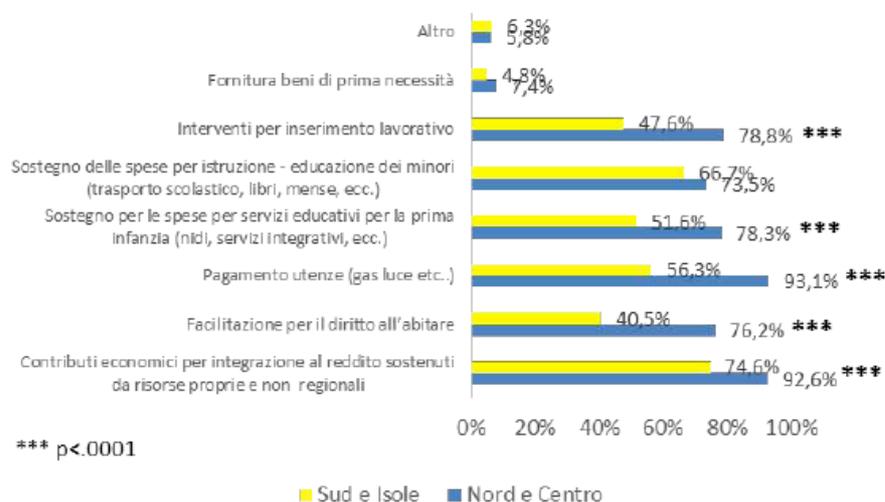
<sup>103</sup> Decreto legislativo n. 22/2015, attuativo della legge Delega 183/2014 (Jobs Act).

L'erogazione dell'ASDI presenta un limite massimo di 6 mesi ed il suo importo è pari al 75% del valore dell'ultima NASPI conseguita (non superiore a 448,07 euro, ovvero all'assegno sociale). Questo importo varia a seconda del numero di figli a carico del lavoratore (fino ad un massimo di 163 euro).

Anche nel caso dell'ASDI, al fine di usufruire dell'assegno il richiedente è tenuto ad aderire ad un progetto personalizzato costituito da specifici obblighi, i quali riguardano la ricerca attiva di lavoro e la disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione. Inoltre, a protezione dei lavoratori ai quali è stata diminuita o interrotta l'attività lavorativa per eventi transitori esterni all'impresa stessa, è presente la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) che integra o sostituisce il salario<sup>104</sup>.

Infine, vi è un numero ingente di misure adottate dagli enti locali, le quali consistono in interventi diretti all'integrazione del reddito delle famiglie, in prevalenza mediante trasferimenti monetari (meccanismo presente nell'85% dei territori); altri interventi si concentrano sull'obiettivo di evitare la perdita dell'abitazione (sostegno al pagamento di utenze domestiche e contributi per l'affitto, rispettivamente nel 78% e nel 62% dei territori); sono presenti in misura consistente erogazioni per il sostegno delle spese per i servizi educativi della prima infanzia (nel 68% dei territori) e per contribuire ad altre spese per l'istruzione dei minori (71%); significativa la presenza (nel 66% dei territori) di misure destinate a favorire gli inserimenti lavorativi; emergono più marginalmente interventi per la fornitura di beni di prima necessità, specie in collaborazione con organismi di volontariato (nel 6% dei territori)<sup>105</sup>.

**Grafico 2. Misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà gestite dagli enti locali.**



**Fonte: Leone L. (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, 2017, op. cit., p. 43.**

<sup>104</sup> In <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50599>

<sup>105</sup> LEONE L. (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, Alleanza contro la povertà, Roma, 2017, p. 42.

Come si può evidenziare dal grafico, tutte le prestazioni risultano maggiormente diffuse nei territori del Centro e del Nord Italia, al contrario di quelli del Sud e delle Isole, fatta eccezione per il sostegno alle spese per istruzione ed educazione dei minori (che si attesta intorno al 70%).

### 2.3.1 Il SIA

Il Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà introdotta in Italia dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) e disciplinata dal decreto 26 maggio 2016, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, così come modificato dal decreto 16 marzo del 2017 entrato in vigore il 30 aprile 2017<sup>106</sup>.

Le risorse destinate all’implementazione della misura, assegnate attraverso bandi non competitivi rivolti alle Amministrazioni territoriali di Ambito per la presentazione di proposte progettuali<sup>107</sup>, ammontavano a 750 milioni nel 2016 e ad un miliardo nel 2017.

Il SIA prevedeva l’erogazione di un aiuto economico rivolto nuclei familiari in condizioni economiche disagiate aventi tra i componenti un minore, un componente affetto da disabilità oppure una donna in certificato stato di gravidanza. Al fine di beneficiare del sussidio, era necessaria l’adesione da parte di tutti i componenti della famiglia richiedente ad un “progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambiti territoriali), in rete con gli altri servizi del territorio (i centri per l’impiego, i servizi sanitari, le scuole) e con i soggetti del terzo settore, le parti sociali e tutta la comunità”<sup>108</sup>.

Il progetto, che prendeva in considerazione tutte le problematiche e i bisogni della famiglia richiedente, si configurava come un’assunzione di responsabilità che riguardavano la frequenza dei servizi sociali dei Comuni e del territorio (centri per l’impiego, servizi sanitari, scuole, soggetti privati ed enti no-profit), la ricerca attiva di lavoro, la frequenza e l’impegno scolastico, la partecipazione dei componenti a progetti di formazione volti al superamento della situazione di disagio ed alla conquista gradualmente dell’autonomia.

In particolare, i progetti personalizzati di presa in carico previsti nelle *Linee guida per la predisposizione ed attuazione dei progetti di presa in carico del SIA* predisposte dal Ministero per il Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) riguardavano<sup>109</sup>:

- servizi di sostegno educativo scolastico ed extra scolastico (80%);
- orientamento, consulenza e informazione (per il 78%);

<sup>106</sup> In <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50248>

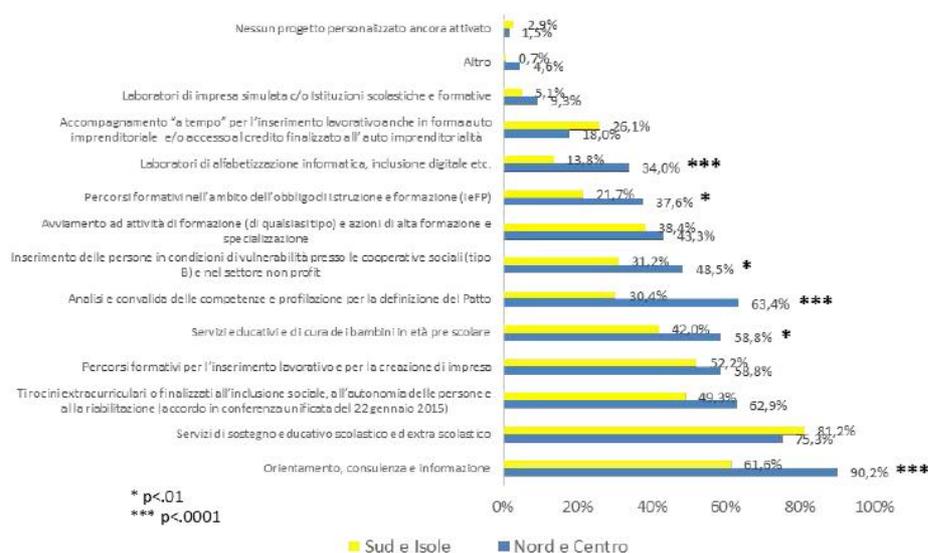
<sup>107</sup> In <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-Pubblico-3.2016-PON-Inclusione.pdf>

<sup>108</sup> In <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusioneattiva-SIA/Pagine/default.aspx>

<sup>109</sup> LEONE L., *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l’Inclusione Attiva*, 2017, op. cit., p. 57.

- tirocini extracurricolari o finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione (57%);
- percorsi formativi per l'inserimento lavorativo e per la creazione di impresa (57%) e nell'ambito dell'obbligo di istruzione e formazione (30%);
- servizi educativi e di cura dei bambini in età prescolare (52%);
- avviamento ad attività di formazione e azioni di alta formazione e specializzazione (42%);
- inserimento delle persone in condizioni di vulnerabilità presso le cooperative sociali e nel settore non profit (41%);
- laboratori di alfabetizzazione informatica e inclusione digitale, (24%) e di impresa simulata (7%).

**Grafico 3. Progetti personalizzati previsti per l'accesso al SIA e attivati dagli enti locali.**



**Fonte: LEONE L., *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva, 2017, op. cit., p. 58.***

Le divergenze territoriali più consistenti riguardano le voci di “orientamento, consulenza e informazione” (90% per il Nord ed il Centro Italia, contro 62% del Mezzogiorno), “analisi e convalida delle competenze” e “alfabetizzazione informatica e competenze digitali” (34%, rispetto al 14%).

I requisiti necessari per poter usufruire del beneficio del SIA erano:

- il possesso da parte del richiedente della cittadinanza italiana o comunitaria, oppure del permesso di soggiorno permanente;
- la residenza in Italia da almeno due anni;
- un valore dell'ISEE non superiore a 3.000 euro;

- beneficiare di trattamenti economici di natura previdenziale a favore di un componente affetto da disabilità di entità del valore inferiore a 900 euro;
- non percepire altre forme di sostegno al reddito per disoccupati (NASPI o ASDI).
- in riferimento ai beni durevoli, non aver immatricolato, nei dodici mesi precedenti la presentazione della domanda, autoveicoli di cilindrata superiore ai 1.000 cc e motocicli superiori ai 250 cc.

A fine gennaio 2017, quindi a cinque mesi dall'avvio, il SIA aveva raggiunto poco meno di un nucleo su tre dei potenziali beneficiari con un tasso di take-up<sup>110</sup> del 28,6%: il livello di take-up medio è più che doppio nelle regioni con tassi di povertà maggiori (37% al Sud contro 15% al Nord)<sup>111</sup>.

Dopo i primi nove mesi di attuazione della misura, con il Decreto interministeriale del 16/03/2017<sup>112</sup>, la Direzione Generale Inclusione e Politiche Sociali del MLPS ha apportato delle modifiche del punteggio soglia al fine di ampliare la platea dei beneficiari. Tale punteggio (diminuito al valore di 25 in confronto al precedente valore di 45) si componeva di tre elementi: carichi familiari (presenza di più figli, genitore single, presenza di persone con disabilità, figli con età inferiore a 3 anni), condizione economica (privilegiando i casi di ISEE più bassi) e assenza di lavoro nel nucleo familiare<sup>113</sup>.

Il sussidio economico del SIA veniva erogato attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta SIA), la quale era destinata all'acquisto di beni di prima necessità.

Poiché il godimento del SIA è limitato ad alcune categorie di cittadini in possesso di determinati requisiti, questa misura appare slegata dalla concezione di welfare universale, mentre si avvicina maggiormente ad un sistema di workfare, essendo essa vincolata all'adesione a progetti di attivazione. Il SIA, inoltre, si configura come "misura ponte" che anticipa l'introduzione del Reddito di inclusione (REI)<sup>114</sup>.

Dal 1° gennaio 2018, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147, infatti, il SIA è stato sostituito dal (REI). Ai beneficiari del SIA è stato possibile richiedere la trasformazione della misura in REI, la cui durata era, quindi, ridotta del numero di mesi per i quali si era potuto beneficiare del SIA.

---

<sup>110</sup> Il tasso di take-up è un indicatore che valuta la percentuale dei percettori della misura rispetto alla platea dei beneficiari eleggibili per il beneficio.

<sup>111</sup> Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, 2018, p. 13, in [http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/11/RapValutazione-SIA\\_-8-Nov2017.pdf](http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/11/RapValutazione-SIA_-8-Nov2017.pdf)

<sup>112</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Decreto 16 marzo 2017, Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) per il 2017 (GU Serie Generale n.99 del 29-04-2017).

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> ANPAL Servizi, *Dalla legge n. 33/17 al DLgs n.147/17. Contrasto alla povertà*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, 2018, p. 5, in <http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=2e6dc9f4-c087-47aa-a01c-200e214f8e20.pdf&uid=2e6dc9f4-c087-47aa-a01c-200e214f8e20>

### 2.3.2 Il ReI

Il ReI<sup>115</sup>, costituisce il tentativo di superamento dell'estemporaneità delle misure di contrasto alla povertà, fino ad allora sperimentate in Italia, a favore di una misura complessiva di lotta all'esclusione sociale<sup>116</sup>. Essa rappresenta una misura di contrasto alla povertà dal carattere universale. Infatti, mentre all'entrata in vigore prevedeva specifici requisiti del nucleo familiare (presenza di un minore, di una persona disabile e di almeno un genitore, di una donna in stato di gravidanza e di una persona disoccupata di età pari o superiore a 55 anni)<sup>117</sup>, dal 1° luglio 2018 questi requisiti sono stati aboliti, facendo assumere alla misura il carattere di "universalità".

Altri requisiti previsti per l'accesso al beneficio economico sono di natura reddituale (un valore ISEE non superiore a 6.000 euro; un valore dell'Indicatore della Situazione Reddittuale Equivalente (ISRE) non superiore a 3.000 euro; un valore del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20.000 euro; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro per le famiglie composte da almeno 3 persone, 8.000 euro per le coppie e 6.000 euro per il singolo individuo), di cittadinanza e residenza e di compatibilità (in quanto i componenti del nucleo familiare non devono percepire di prestazioni di disoccupazione).

Anche nel caso del ReI, è richiesto l'obbligo da parte del richiedente e del suo nucleo familiare all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà e predisposto dai servizi sociali del Comune di residenza del beneficiario. Nel patto deve essere riportata la disponibilità del richiedente alle seguenti attività<sup>118</sup>:

- partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento;
- partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione;
- accettazione di congrue offerte di lavoro, definite ai sensi dell'articolo 25 del Decreto.

Per l'applicazione della misura, nella Legge di stabilità 2016 era stato istituito un fondo di 1 miliardo di euro annuali (Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale), il quale è stato successivamente incrementato ad oltre 1,6 miliardi di euro nella Legge di Bilancio 2017<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Introdotto dalla Legge 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, GU Serie Generale n.70 del 24-03-2017.

<sup>116</sup> RUGGERI V., GOVERNATORI G., SPITILLI F., op. cit. p. 65.

<sup>117</sup> Decreto 16 marzo 2017, Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), per il 2017, GU Serie Generale n. 99 del 29-04-2017, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/29/17A02937/sg>

<sup>118</sup> In <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Linee-guida-REI.pdf>

<sup>119</sup> In <http://www.lavoro.gov.it/temi-epriorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>

Inoltre, il Fondo sociale europeo aveva predisposto un finanziamento (PON Inclusione di un miliardo di euro) allo scopo di incrementare i servizi sociali e rafforzare i centri dell'impiego, tramite l'assunzione di circa 600 persone per l'applicazione del ReI<sup>120</sup>.

Il beneficio economico del ReI, erogato mensilmente tramite una carta di pagamento elettronica (Carta REI) per un massimo di 18 mesi, non poteva eccedere il valore annuo dell'assegno sociale incrementato del 10%, pari a 6.477,90 euro (539,82 euro mensili per i nuclei con 6 o più componenti).

**Figura 4. Calcolo del beneficio economico del ReI.**

Numero componenti	Parametro scala di equivalenza	Soglia di riferimento in sede di prima applicazione	Beneficio massimo mensile
1	1	2.250,00 €	187,50 €
2	1,57	3.532,50 €	294,38 €
3	2,04	4.590,00 €	382,50 €
4	2,46	5.535,00 €	461,25 €
5	2,85	6.412,50 €	534,37 €
6 o più	3,2	6.477,90 €	539,82 €

**Fonte:** <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Linee-guida-REI.pdf>

Nel primo trimestre 2018 sono stati erogati benefici economici a 110.000 nuclei familiari, per la maggior parte residenti nelle regioni del Mezzogiorno (72%): Campania, Calabria e Sicilia rappresentano, infatti, le regioni con maggiore numero assoluto di nuclei beneficiari (60% del totale dei nuclei)<sup>121</sup>.

L'importo medio mensile (pari a 297 euro) varia a livello territoriale, assumendo un valore minimo di 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta ed un massimo di 328 euro per quelli della Campania. Dall'analisi condotta dall'INPS risulta, inoltre, che le regioni del Sud attestino un valore medio del beneficio più alto rispetto a quelle del Nord (+20%) e del Centro (+14%).

In riferimento alla composizione dei nuclei familiari beneficiari, quelli con minori a carico (57.000) rappresentano il 52% dei nuclei beneficiari totali, mentre i nuclei con disabili (21.500) ne rappresentano il 20%.

<sup>120</sup> In <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Reddito-di-inclusione-PPT-29082017.pdf>

<sup>121</sup> Boeri T., *Presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione. Primo trimestre 2018*, INPS, Roma, 2018, p. 19.

**Figura 4. Percettori di ReI suddivisi per Regioni e relativi importi medi mensili.**

Regione e Area geografica	ReI		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	4.205	9.762	257,96
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	109	261	224,95
Lombardia	7.480	19.775	258,26
Trentino-Alto Adige/Südtirol	177	568	303,02
Veneto	2.046	4.988	252,43
Friuli-Venezia Giulia	231	530	243,37
Liguria	1.848	4.266	250,11
Emilia-Romagna	271	707	266,28
Toscana	3.652	9.102	260,78
Umbria	946	2.509	271,84
Marche	1.340	3.341	256,74
Lazio	8.110	21.218	279,88
Abruzzo	2.422	5.832	262,48
Molise	877	2.305	274,10
Campania	31.002	101.059	327,65
Puglia	4.730	13.687	303,80
Basilicata	1.150	2.871	259,89
Calabria	9.350	26.567	288,42
Sicilia	25.492	75.934	312,28
Sardegna	4.700	11.411	261,92
<b>Italia</b>	<b>110.138</b>	<b>316.693</b>	<b>296,75</b>
Nord	16.367	40.857	256,72
Centro	14.048	36.170	272,17
Sud e Isole	79.723	239.666	309,30

**Fonte: Boeri T., *Presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione. Primo trimestre 2018*, INPS, Roma, 2018.**

# Capitolo III: Dall'assistenzialismo al Welfare Generativo

## 3.1 La nascita del Welfare State

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, la povertà rappresentava un fenomeno dilagante, avvertito principalmente tra la classe operaia. In particolare, in Inghilterra tale fenomeno assunse proporzioni notevoli: una parte consistente della popolazione, infatti, viveva in baracche non idonee per l'occupazione, i problemi di salute erano all'ordine del giorno e la tubercolosi e la poliomielite rappresentavano le malattie più diffuse. Dato ciò, lo Stato sentì, quindi, il bisogno di assicurare uno standard minimo delle condizioni di vita a tutti i cittadini britannici.

Sir William Beveridge<sup>122</sup> fu il primo a teorizzare un rimedio atto a migliorare la situazione sopra descritta. Egli, infatti, pubblicò nel 1942 il rapporto “*Social Insurance and Allied Services*” (“Sicurezza Sociale e Servizi Connessi”), meglio noto come *Beveridge Report*, il quale conteneva delle indicazioni su come ricostruire la Gran Bretagna dopo il conflitto. L'autore del rapporto riteneva fosse necessaria la realizzazione di un sistema di sussidi che aiutasse le persone per tutta la durata della loro vita, “dalla culla alla tomba”. Tale sostegno sarebbe stato accessibile alle persone più vulnerabili, come i disoccupati, i malati, i pensionati e le vedove.

Al fine di contrastare la povertà, a questi provvedimenti si affiancarono altre misure designate dal governo laburista, quali allargare l'accesso all'istruzione per tutti i cittadini, migliorare le condizioni del settore dell'edilizia e di quello del lavoro. I laburisti si prefiggevano, inoltre, di gettare le basi per un sistema sanitario nazionale, il quale prevedeva il versamento settimanale di una tassa obbligatoria da parte dei lavoratori allo scopo di implementare tale progetto. Si ponevano, così, le basi del cosiddetto *Welfare State* o *Stato Sociale*<sup>123</sup>.

Dare una definizione del *Welfare* non è un'impresa facile, in quanto non è un sistema costituito da elementi definiti né fisso e immutabile nel tempo, ma in continua evoluzione, caratterizzato da costanti revisioni<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> William Beveridge fu un economista e riformatore britannico. Egli intraprese gli studi di giurisprudenza e, tra il 1906 e il 1914, divenne una figura di spicco quando venne designato come consulente sulla questione riguardante l'età pensionabile proposta dal governo Liberale. Dal 1919 al 1937 ricoprì il ruolo di direttore della London School of Economics. Nel 1941 il governo gli commissionò la redazione di un rapporto (noto poi come “Rapporto Beveridge” o “Beveridge Report”) contenente le direttive su come ricostruire la Gran Bretagna dopo la Seconda Guerra Mondiale. Tale report fu pubblicato nel 1942. In [http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/beveridge\\_william.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/beveridge_william.shtml)

<sup>123</sup> *The Welfare State and its impact*, in <https://www.bbc.com/bitesize/guides/zy6xhyc/revision/1>

<sup>124</sup> INNOCENTI E., *I sistemi di welfare: un percorso di lettura e filmografico*, vol. no. 1, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2017.

Nel 1946 furono varate molteplici leggi, tra le quali il *National Insurance Act* (una misura assistenziale che preveda un aiuto economico in caso di disoccupazione, malattia, invalidità e maternità e veniva finanziato da imprenditori, operai e dallo stesso governo) e il *National Health Service Act* (NHS), servizio sanitario statale istituito pochi anni dopo, nel 1948, con lo scopo di fornire diagnosi e cure gratuite a domicilio o in ospedale<sup>125</sup>.

Tutto ciò serviva per abbattere i “cinque giganti del male” che, secondo Beveridge, erano rappresentati dal bisogno, la malattia, l’ignoranza, lo squallore e la disoccupazione.

Egli prevede, inoltre, l’erogazione di uno stipendio minimo destinato a tutti i disoccupati per permettere loro di vivere in maniera decorosa, con l’unica clausola che quest’ultimi dovessero essere realmente attivi nella ricerca di un’occupazione. Questo perché, secondo Beveridge, la povertà era sì un problema di tipo etico, ma non riguardava solo quella sfera dell’esistenza: essa provocava la diminuzione del livello di benessere di tutta la popolazione e, quindi, doveva essere contrastata. Oltretutto, l’autore del rapporto riteneva che non fosse attribuibile all’individuo, ma si identificasse in una possibile conseguenza del sistema economico<sup>126</sup>.

Il *Rapporto Beveridge* fu sicuramente il risultato di cambiamenti profondi che interessarono l’intera società. Ormai era stata completamente abbandonata l’ideologia vittoriana secondo la quale la povertà e la disoccupazione costituivano il necessario risvolto dell’ozio, ideologia dalla quale scaturiva la convinzione che lo Stato non avesse il dovere di prendersi cura di persone in difficoltà, in linea, quindi, con la dottrina conservatrice del *Laissez-faire*<sup>127</sup>.

Il *Rapporto Beveridge*, non ebbe successo solo in Gran Bretagna e, anzi, diventò il punto di partenza per tutti quei governi europei in cui si era manifestata la volontà di promuovere le politiche sociali del *Welfare*.

Il momento storico in cui tali politiche si sono sviluppate e le caratteristiche peculiari dei vari Stati in cui sono state adottate, hanno dato vita a differenze, alle volte anche di grande portata, tra i Paesi che hanno aderito al *welfare state* con ripercussioni sul benessere dei cittadini. Ogni Stato, infatti, presentava il proprio paniere di bisogni, che sicuramente differiva da quello degli altri Stati europei e che veniva anche distribuito in maniera diversa ad una percentuale variabile della popolazione<sup>128</sup>.

Si distinguono, quindi, quattro modelli di *welfare*:

- Nordico o socialdemocratico, adottato in Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia. Si basa su una distribuzione equa dei sussidi che è, però, accompagnata da tasse molte elevate al fine di sostenere tale processo.

---

<sup>125</sup> *The welfare state*, in [http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/brave\\_new\\_world/welfare.htm](http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/brave_new_world/welfare.htm)

<sup>126</sup> PERAZZOLI G., *Contro la miseria: Viaggio nell'Europa del nuovo welfare*, Editori Laterza, Bari, 2014.

<sup>127</sup> *The welfare state*, op. cit.

<sup>128</sup> FERRERA M., FRAGION V., JESSOULA M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.

- Residuale o anglosassone, attuato da Gran Bretagna e molti Paesi del Commonwealth. Esso segue le direttive di Beveridge secondo le quali lo Stato interviene solo quando strettamente necessario e per un periodo limitato di tempo. Tutti i servizi sono privatizzati (tranne l’NHS) e, spesso, accessibili per lo più ai ricchi.

- Continentale o conservatore, applicato in Germania, Austria e Francia. Qui i servizi vengono erogati alla popolazione per mezzo dei sindacati e delle associazioni degli imprenditori, che prendano parte alla creazione della pensione dei cittadini.

- Mediterraneo, adottato da Italia, Portogallo, Spagna e Grecia. Oltre al ritardo nello sviluppo, questo modello si caratterizza per la limitata offerta di servizi pubblici di cura e l’attribuzione di responsabilità (anche legali) alla famiglia<sup>129</sup>. È proprio questa la ragione che ha spinto alcuni studiosi a fare una distinzione tra questo modello e quello precedentemente descritto, il continentale.

Un’altra peculiarità la si trova in ambito pensionistico: chi già percepisce una pensione è più tutelato (in termini economici) rispetto a coloro che si sono da poco immessi nel mercato del lavoro. Per quanto riguarda, invece, il campo del lavoro più nello specifico, qui ci sono forti differenze tra uomini e donne, in quanto si predilige la figura maschile, mentre si tende ad assistere ad una percentuale più bassa di donne impiegate. Tale meccanismo aiuta a sostenere proprio quell’assistenza familiare di cui si è parlato poco prima, che assume un ruolo fondamentale<sup>130</sup>.

### 3.1.1 Il Welfare State in Italia

Per tradizione, in Italia, l’assistenza dei poveri, sia in salute che in malattia, era affidata ad enti di carattere religioso, come le Opere Pie, costituite esclusivamente da donne<sup>131</sup>.

Nel 1890, Francesco Crispi, politico italiano del periodo del Risorgimento, varò una legge volta ad istituzionalizzare tali enti. Egli, quindi, diede vita agli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB), costituiti dalle stesse Opere Pie e da “ogni altro ente morale” con il compito di assistere i poveri e dare loro un’istruzione e una formazione professionale di qualunque tipo, finanziati e gestiti dallo Stato<sup>132</sup>.

I vari governi che si sono susseguiti, da questo momento in poi, non sono stati in grado di attuare delle politiche coerenti e sistematiche che regolarizzassero il rapporto tra settore pubblico e privato nel nostro Paese<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> DA ROIT B., SABATINELLI S., *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, Stato e Mercato, n. 74, 2005, p. 267.

<sup>130</sup> CAVALLI A., MARTINELLI A., *La società europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

<sup>131</sup> FARGION S., *Il servizio sociale. Storia, temi, dibattiti*, Laterza, Bari, 2009.

<sup>132</sup> In <http://homepage.sns.it/pavan/Storia/Legge%20Crispi%201890.pdf>

<sup>133</sup> PASQUINELLI S., *Stato sociale e «terzo settore» in Italia*, Stato e Mercato, vol. n. 38, 1993, in JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24650615>

Si capì ben presto che, come nel resto dei Paesi europei, la povertà fosse diffusa principalmente tra la classe operaia. Durante il periodo fascista, nel 1921 venne fondata una scuola dove formare in maniera professionale le figure che si occupavano dell'assistenza ai poveri. Sono state create anche corporazioni di categoria separate per operai e datori di lavoro per gestire tutto ciò che aveva a che fare con l'economia e l'organizzazione del lavoro.

Nel 1925 è stato istituito l'Ente Nazionale Assistenza Lavoratori (ENAL) con il compito, tra gli altri, di offrire assicurazioni al di fuori dell'ambito lavorativo, iniziative culturali, agevolazioni in campo sanitario.

Nel 1927 fu introdotta l'assicurazione contro la tubercolosi e, nel 1929, sulle malattie professionali. Il regime continuò con altre leggi sulla scia delle politiche sociali: nel 1928 fu applicato un incremento delle pensioni, nel 1933 venne adottato un sistema dal quale attingere nell'erogazione dei sostegni per la disoccupazione e infortuni sul lavoro<sup>134</sup>.

Il periodo che va dal 1945 agli anni Settanta del Novecento si può definire come il trentennio di maggior successo per il *welfare state* in tutta Europa, poiché è caratterizzato da una grande crescita economica in cui lo Stato diventa protagonista nella lotta alla povertà e alle possibili crisi<sup>135</sup>.

Ciò non è del tutto applicabile al caso italiano. In Italia, nel 1954, l'Inchiesta Parlamentare sulla Miseria ha dimostrato che la metà della popolazione non poteva permettersi alimenti come lo zucchero, la carne o il pesce, alimenti che potevano essere consumati raramente e, nelle campagne, la situazione era anche peggiore. Secondo l'Inchiesta, il verificarsi di tale situazione era attribuibile alla distribuzione non equa del reddito e delle risorse<sup>136</sup>.

Tra gli anni Settanta e Ottanta, però, una forte crisi coinvolse tutta l'Europa, rallentando la crescita economica. Essa portò tutti i governi ad adottare politiche neo-liberiste più austere e a ritenere le politiche di *welfare* ormai insostenibili<sup>137</sup>.

Negli anni successivi la situazione non migliorò. Nel 2008, infatti, una nuova crisi ha colpito l'Europa, amplificando problematiche già presenti nei vari Stati, i quali avevano avviato da qualche decennio una serie di provvedimenti volti a riorganizzare la spesa pubblica destinata al *welfare*. Gli Stati membri Dell'UE cercarono di promuovere degli interventi di carattere sociale rivolti alle famiglie sotto la soglia di povertà, con molti bambini o a persone che, a causa di malattie, non erano più autosufficienti. Ogni Stato raggiunse un risultato diverso in base alla gravità delle problematiche che stava affrontando: l'Italia è tra i Paesi che hanno dovuto affrontare maggiori difficoltà in questo percorso<sup>138</sup>.

Il giornale inglese "The Guardian", nel settembre 2012, ha riportato che un terzo degli italiani viveva ancora in casa dei genitori, imputando tale situazione ai tagli del governo al *welfare* per i disoccupati.

---

<sup>134</sup> In <http://anpi-lissone.over-blog.com/article-la-politica-sociale-del-fascismo-102566925.html>

<sup>135</sup> BONOLI G., NATALI D., *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

<sup>136</sup> MAINO F., LODI RIZZINI C., BANDERA L., *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>137</sup> BONOLI G., NATALI D., *op. cit.*

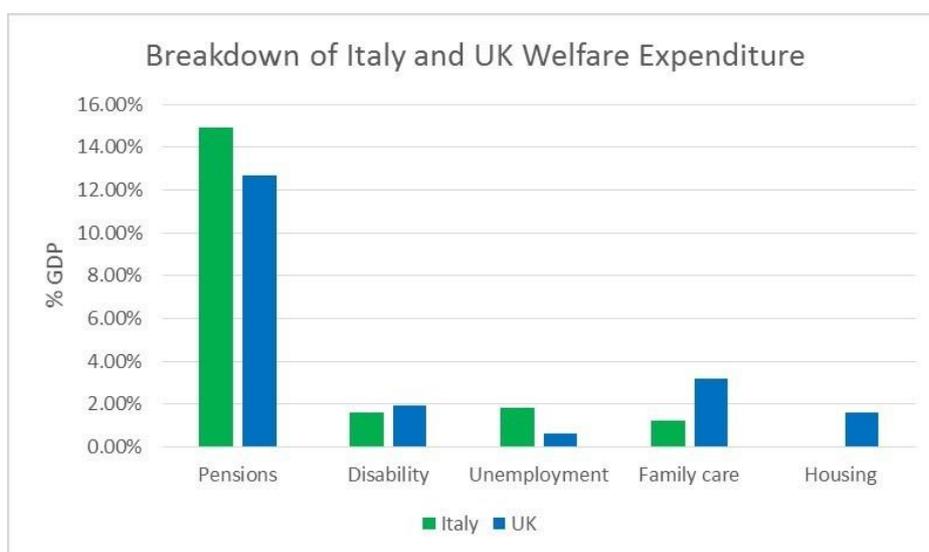
<sup>138</sup> MAINO F., LODI RIZZINI C., BANDERA L., *op. cit.*

L'Italia, però, non erogava questo tipo di indennità, né tanto meno un reddito minimo garantito, come invece accadeva nel resto dell'Europa<sup>139</sup>.

Anche Tito Boeri ha messo in luce il problema della mancanza di un reddito minimo garantito e, più in generale, di una politica solida di protezione sociale che aveva lo scopo di contrastare la povertà in Italia. Egli riteneva che la colpa fosse in parte anche da imputare ai sindacati, i quali non avevano lottato abbastanza per far rispettare un criterio di distribuzione della ricchezza che sarebbe dovuto partire dal basso. La quattordicesima, per esempio, dava uno stipendio maggiore anche a chi possedeva già un reddito abbastanza elevato, mentre la priorità sarebbe dovuta spettare ai poveri. Boeri, inoltre, ha riportato un altro dato allarmante: tre euro, sui cento destinati all'ambito sociale, venivano distribuiti solo al 10% della popolazione che viveva in povertà, mentre quasi cinque miliardi di euro venivano erogati al 40% della popolazione avente un reddito elevato<sup>140</sup>.

Nel 2015 la spesa pubblica italiana destinata al *welfare* è stata la quarta più grande in Europa, seguita subito dopo da quella inglese. La spesa sociale ammontava al 27,34% del PIL, cioè della ricchezza generata dall'intero Paese<sup>141</sup>.

**Figura 5. Confronto tra Italia e Regno Unito sulla redistribuzione della spesa destinata al Welfare.**



Fonte: TONUTTI G., *Italy's welfare system: an overview*, 2015, in <http://policyinpractice.co.uk/italys-welfare-system-an-overview/>

<sup>139</sup> PERAZZOLI G., *op. cit.*

<sup>140</sup> BOERI T., *Populismo e stato sociale*, Editori Laterza, Bari, 2017.

<sup>141</sup> BRAMBILLA A., *Welfare e spesa sociale: l'Italia quarta in Europa. Battuta anche la Svezia*, 2017, in [https://www.corriere.it/economia/17\\_febbraio\\_15/welfare-spesa-sociale-l-italia-quarta-europa-battuta-anche-svezia-d5bc7928-f3c7-11e6-a927-98376e914970.shtml](https://www.corriere.it/economia/17_febbraio_15/welfare-spesa-sociale-l-italia-quarta-europa-battuta-anche-svezia-d5bc7928-f3c7-11e6-a927-98376e914970.shtml)

Come si può notare, in entrambi i Paesi il settore che impiega più risorse monetarie è quello pensionistico. La maggiore differenza a favore del sistema di *welfare* inglese è la spesa destinata alla famiglia e all'*housing* che è gestito da autorità locali e no-profit in entrambi i casi<sup>142</sup>.

Nel caso italiano specifico, poi, un altro problema è sicuramente dato da quanto effettivamente i contributi versati coprono le prestazioni sociali offerte con uno squilibrio tra Sud e Nord<sup>143</sup>.

Come accennato in precedenza la Chiesa, le associazioni *non-profit* e gli enti di matrice religiosa in generale hanno sempre avuto un ruolo di spicco nel panorama culturale e sociale italiano; esse, infatti, si sono inserite sempre di più nel quadro delle prestazioni sociali durante le fasi di crisi del *welfare* e nei momenti in cui le risorse finanziarie scarseggiavano.

Fin dal giorno della loro nascita, le IPAB sono state oggetto di discussione di tutti i governi in merito alla definizione della loro natura, privata o pubblica. È una distinzione e diatriba che è stata risolta dall'introduzione di una nuova fase, da alcuni definita come "*sistema misto di welfare*" o "*welfare mix*", in cui si assiste ad una collaborazione stretta tra Stato ed enti privati. Il "*sistema misto di welfare*" rappresenta un'integrazione del "*primo welfare*", che ha fatto da padrone nel Novecento, e si è sviluppato per far fronte ad un contesto sociale ed economico sempre più complesso.

Così facendo, lo Stato non aveva più il compito di intervenire direttamente offrendo dei servizi alla popolazione, ma quello di regolare e coordinare le azioni per fare in modo che le politiche sociali si realizzassero<sup>144</sup>. Ad esso si affianca l'azione di enti come i sindacati, le imprese, gli enti locali e il terzo settore, i quali forniscono risorse nuove per arrivare in aree sempre più vaste e contrastare in maniera sempre più profonda la povertà<sup>145</sup>.

### **3.1.2 Cause della crisi**

Nel paragrafo precedente si è fatto cenno alla crisi avvenuta tra gli anni Settanta e Ottanta del XX secolo. Essa fu uno dei motivi per i quali il sistema del *welfare state* subì una battuta d'arresto.

Lo Stato Sociale è riuscito inizialmente ad avere grande successo e ad espandersi grazie ad un andamento favorevole dell'economia che durò trent'anni (il *trentennio glorioso*). A partire dai primi anni '70, tuttavia, si è assistito ad un crollo della stabilità monetaria dovuta alla guerra che gli USA avevano intrapreso con il Vietnam, per la quale i primi continuavano a stampare denaro in quantità eccessive, denaro che perse il suo legame con l'oro, portando al fenomeno inflazionistico più grave del secondo dopoguerra.

---

<sup>142</sup> TONUTTI G., *Italy's welfare system: an overview*, 2015, in <http://policyinpractice.co.uk/italys-welfare-system-an-overview/>

<sup>143</sup> BRAMBILLA A., *op. cit.*

<sup>144</sup> PASQUINELLI S., *op. cit.*

<sup>145</sup> MAINO F., LODI RIZZINI C., BANDERA L., *op. cit.*

Ciò ebbe delle conseguenze gravi nel biennio 1973-74, quando, invece, il petrolio iniziò a scarseggiare e ne subirono le conseguenze soprattutto quei Paesi che lo acquistavano con lo scopo di importarlo, pagandolo in dollari. Con riserve ridotte di petrolio, anche il costo dell'energia aumentò a dismisura. Le industrie, poi, continuavano a produrre beni che, però, non venivano comprati e, quindi, anche la sovrapproduzione si aggiunse al quadro generale di crisi<sup>146</sup>.

Tutti i governi dovettero, dunque, far fronte a tale depressione economica con una conseguente penuria di risorse, che lo Stato aveva a disposizione, da allocare per le politiche di *welfare*. Non era impresa semplice dal momento che la popolazione era ormai abituata a determinati privilegi, soggetti alla disponibilità di beni, ma che essa dava per scontato. Si comprese presto che la predizione (e promessa) di un progresso continuo e inesorabile che avrebbe creato una società post-industriale uniforme promulgata da Whiggish e Marx, non era altro che un mito<sup>147</sup>.

La situazione è stata aggravata da altri fattori contingenti.

Nel corso del tempo e grazie alle misure di protezione sociale adottate, la qualità della vita dei cittadini è migliorata notevolmente, portando con sé anche un allungamento della vita media. Ciò, però, ha creato uno squilibrio, in quanto si è alterato il rapporto tra coloro che lavorano e coloro che invece sono inattivi poiché già in età pensionabile<sup>148</sup>.

La struttura familiare è cambiata nel corso del tempo in tutti gli Stati europei. Come già indicato nel capitolo, storicamente l'uomo rappresentava la figura predominante in campo lavorativo mentre alla donna erano affidate la cura della casa e della famiglia, assumendo un ruolo di rilievo nell'assistenza, in alcuni casi (principalmente in Italia, come abbiamo visto) sostituendosi all'azione dello Stato. Ora, però, anche la famiglia si sta evolvendo, abbattendo queste differenze tra generi e assistendo ad una presenza femminile sempre più attiva nel mondo del lavoro. Ciò comporta la necessità di un aiuto statale, in quanto diventa più difficile adesso prendersi cura di bambini, anziani o di persone malate. Sono anche sempre più numerose, poi, le famiglie costituite da un solo genitore o da unioni libere<sup>149</sup>.

A partire dal 2008, l'Europa venne colpita da un'altra grande crisi che ha portato all'impoverimento del ceto medio, il quale si ritrovò ad essere la principale vittima della maggiore tassazione imposta dallo Stato e, quindi, ancora più in bisogno di assistenza<sup>150</sup>. La disoccupazione diventò una piaga sociale, in alcuni Paesi più che in altri.

---

<sup>146</sup> LEPRATTI M., *La crisi che ruppe il Novecento*, 2013, in <http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/89-la-crisi-che-ruppe-il-novecento-1973-1979-il-racconto-e-i-modelli.html>

<sup>147</sup> BRYSON L., *Welfare and the State: Who Benefits?: Who Benefits?*, Palgrave, Londra, 1992.

<sup>148</sup> BOERI T., *op. cit.*

<sup>149</sup> FOSTI G., *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, EGEA, Milano, 2013.

<sup>150</sup> CAVALLI A., MARTINELLI A., *op. cit.*

Dopo la Grande Recessione, infatti, Austria e Germania sono riuscite ad arginare il problema e a registrare basse percentuali in termini di disoccupati; in Francia, invece, si è assistito ad un aumento generale della disoccupazione, indipendentemente dall'età; i Paesi della parte meridionale dell'Europa hanno sperimentato i valori più alti soprattutto tra i giovani, che ha portato, in nazioni come l'Italia, a fenomeni di emigrazione importanti<sup>151</sup>.

Tutti questi cambiamenti sono accompagnati dal sorgere di nuovi bisogni della società ai quali lo Stato deve rispondere cercando, quindi, di revisionare le politiche esistenti, ormai considerate insostenibili, per adattare alla nuova situazione. Ciò, però, non è sufficiente poiché bisognerebbe dar vita ad un cambiamento strutturale e, di conseguenza, a politiche del tutto nuove che rispecchino il nuovo rapporto che lo Stato deve instaurare con i propri cittadini<sup>152</sup>.

Infatti, distribuire aiuti come cibo e denaro a chi si trova in una situazione di difficoltà sembrava essere un'ottima soluzione, ma che risolve solo temporaneamente il problema delle famiglie in stato di povertà.

Questa metodologia non costituisce un sistema efficace per prevenire o combattere in maniera definitiva la povertà. Inoltre, presenta un altro lato negativo: crea dipendenza. Le persone che non hanno modo di risollevarsi da una condizione economica disastrosa, saranno costrette a tornare ancora una volta a chiedere aiuto allo Stato e alla comunità, sentendosi sviliti<sup>153</sup>. È il risultato più evidente dell'utilizzo spropositato dei "sussidi" che venivano, appunto, considerati gli unici interventi possibili da adottare in qualunque tipo di richiesta d'aiuto. Questo meccanismo ha anche contribuito ad aumentare la schiera dei poveri e della cronicità della loro condizione<sup>154</sup>.

Il *welfare* di tipo assistenzialistico fino ad ora analizzato, non è riuscito a contrastare, poi, neanche il fenomeno dei *working poors*, persone che, pur lavorando, non riescono ad avere uno stile di vita dignitoso e sono esposte ad un costante rischio di oltrepassare la soglia di povertà<sup>155</sup>.

È necessario, dunque, trovare una soluzione concreta che possa conciliare le caratteristiche cardine del *welfare state* e il nuovo quadro europeo. Una proposta è rappresentata dal *welfare generativo*.

---

<sup>151</sup> BOERI T., *op. cit.*

<sup>152</sup> FRANZONI F., ANCONELLI M., *La rete dei servizi alla persona. Dalla normative all'Organizzazione*, Carrocci, Roma, 2014.

<sup>153</sup> SPIGA S., *Generative Welfare*, 2013, in <https://caretosharemagazine.wordpress.com/2013/12/13/generative-welfare-by-sofia-spiga/>

<sup>154</sup> VECCHIATO T., *Poveri e così sia?*, Fondazione Zancan, 2017.

<sup>155</sup> BENVENÙ-PASINI G., VECCHIATO T., *La lotta alla povertà in un paese impoverito*, in "Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012", Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.

### 3.2 Il Welfare Generativo

Quanto descritto nel paragrafo precedente porta a pensare che essere povero, ormai, non voglia dire solo non avere un reddito, ma anche un mancato accesso alle risorse e all'inclusione sociale.

Il vecchio sistema di *welfare* si basa principalmente sulla riscossione delle tasse e la conseguente redistribuzione delle risorse. Tale meccanismo funzionava bene in passato, quando le condizioni economiche erano differenti ed il ceto medio era in grado di reggere meglio la pressione fiscale. In questo contesto, poi, gli assistiti non sono spinti o educati ad essere responsabili verso tutta la comunità e iniziano a considerare il diritto alla sopravvivenza come un privilegio solo per se stessi a discapito del resto della popolazione<sup>156</sup>.

Da qui la proposta del *welfare generativo*, da parte della Fondazione Zancan<sup>157</sup>, che prevede una componente aggiuntiva: la responsabilizzazione, verso se stessi e l'intera comunità, di coloro che beneficiano dei sussidi. I tre principi chiave sono, quindi, rigenerazione delle risorse a disposizione, rendimento delle politiche sociali e responsabilizzazione di coloro che ne usufruiscono<sup>158</sup>. Il *welfare generativo* si fonda su cinque elementi: “raccolgere, redistribuire, rendere, rigenerare e responsabilizzare”<sup>159</sup>.

Con l'espressione “rigenerare” le risorse si intende impiegarle in modo tale che generino qualcos'altro. Offrire servizi di assistenza ai bisognosi, per esempio, non solo aiuta questi ultimi, ma crea anche nuovi posti di lavoro (utili a contrastare la povertà) generando stipendi e, di conseguenza, contributi che verranno successivamente versati in età pensionistica. In questo modo color che vivono in condizioni di povertà non avvertono l'assistenza di cui necessitano come una perdita di dignità, poiché tale assistenza innesca un meccanismo grazie al quale queste persone sono in grado di attivare le proprie capacità e, di conseguenza, di aiutare a loro volta.

Questa logica non è nuova nel panorama europeo: nel 1821 Don Ludovico Pavoni ha fondato un collegio a Brescia per accogliere gli orfani e formarli come tipografi; a Dublino, nel 1990, Don Guanella ha coinvolto i disabili nelle opere di bonifica<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> VECCHIATO T., *La generatività come metodo*, 2016, <http://www.lastrada-derweg.org/download/183dextAgnof3.pdf>

<sup>157</sup> La Fondazione «Emanuela Zancan» Onlus è stata fondata nel 1964. È un centro di studio e ricerca nell'ambito delle politiche sociali, educative, sanitarie e dei servizi alla persona grazie alla collaborazione con molti studiosi italiani e stranieri e con enti statali, regionali e comunali, oltre che con centri di studio italiani e internazionali. Ha anche dato il via ad un'attività editoriale che si poggia anche su altre case editrici. La sua missione è “contribuire alla ricerca scientifica di rilevante interesse sociale.

<sup>158</sup> In <http://www.welfaregenerativo.it/p/cose-il-welfare-generativo>

<sup>159</sup> VECCHIATO T., *ibidem*.

<sup>160</sup> BEZZE M., *Memoria perduta: il welfare come investimento.*, Fondazione Emanuela Zancan, 2016, in [https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4175/SZ2-2016sito\\_4.pdf](https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4175/SZ2-2016sito_4.pdf)

In quest'ottica, le vere protagoniste del *welfare generativo* sono le persone, in quanto sono le uniche capaci di trasformare le risorse a disposizione, andando a sottrarre allo Stato il primato che aveva avuto nel sistema di *welfare* tradizionale<sup>161</sup>. I cittadini investono tali risorse, quindi il *focus* non è più sul costo ma sull'investimento, il quale non rappresenta più una soluzione a breve termine attuata per risolvere il problema della povertà nell'immediato, ma una a lungo termine che ha benefici non solo per il singolo ma per la collettività tutta<sup>162</sup>.

Ciò può avvenire solo se c'è responsabilizzazione, piena consapevolezza da parte di chi è considerato povero del fatto che “quello che si riceve è per aiutarlo e per metterlo in condizione di aiutare” in modo tale che “ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale”<sup>163</sup>. Questo concetto si può racchiudere nella frase “non posso aiutarti senza di te”, con il quale si vuole far capire che non si può aiutare una persona in difficoltà senza che questa sia attivamente partecipe al processo: è necessario affrontare il problema insieme<sup>164</sup>.

In questo modo tutti hanno un ruolo nel cambiamento della società e nell'abolizione delle disuguaglianze, anche i più deboli e coloro che fino a quel momento erano stati posti ai margini della società.

Non ci si può più appigliare alla penuria di risorse usufruibili, in quanto adesso con la nuova tipologia di *welfare* si può fare rendere le risorse che si hanno, non necessariamente di tipo economico, alimentandole nel numero, mettendole a disposizione della società e sostenendo in maniera attiva il regime di *welfare* stesso<sup>165</sup>.

Il *welfare generativo*, quindi, sembra nato da scelte di carità e amore. Si è voluto mettere in risalto le persone e le loro capacità, cercando di instillare nuovamente sentimento di fiducia in se stessi e autostima, sentimenti che scaturiscono dalla profonda comprensione che sia possibile uscire dalla povertà con gli aiuti giusti e non dipendere da essi per la vita.

Ciò ha portato ad una concezione rinnovata di tali aiuti: essi non vengono erogati per “carità” e bontà d'animo dei volontari o di enti preposti, ma per diritto, per giustizia. La carità in questo contesto viene associata a creatività, a nuovi modi che possono essere generati e utilizzati per dare una mano ai bisognosi a rimettersi in piedi e a prendersi cura di se stessi e degli altri<sup>166</sup>.

Questi sono concetti che hanno un legame strettissimo: la carità senza la giustizia può essere vista come assistenza; la giustizia senza la carità scade in semplice burocrazia ed erogazione di provvedimenti.

---

<sup>161</sup> VECCHIATO T., *Welfare generativo: da costo a investimento*, in “Vincere la povertà con un Welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012”, Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>162</sup> BEZZE M., *ibidem*.

<sup>163</sup> VECCHIATO T., *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, Fondazione Emanuela Zancan, 2013, in [http://www.welfaregenerativo.it/media/uploads/WelfareGenerativo\\_FondazioneZancan.pdf](http://www.welfaregenerativo.it/media/uploads/WelfareGenerativo_FondazioneZancan.pdf)

<sup>164</sup> VECCHIATO T., *Poveri e così sia?*, *op. cit.*

<sup>165</sup> FONDAZIONE ZANCAN, *Welfare generativo Responsabilizzare, rendere, rigenerare*, in “La lotta alla povertà, Rapporto 2014”, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>166</sup> VECCHIATO T., *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, Fondazione Zancan, 2014, [https://www.simonettarubinato.it/public/barcamp/padova/2014\\_10\\_11\\_Contributo\\_Vecchiato.pdf](https://www.simonettarubinato.it/public/barcamp/padova/2014_10_11_Contributo_Vecchiato.pdf)

In quest'ottica si inizia anche a capire perché a questo nuovo sistema di Stato Sociale sia stato dato il nome di *welfare generativo*: ha come scopo quello di far fruttare le risorse di cui si dispone (anche se minime), moltiplicandole e rendendole accessibili alla società. Vecchiato paragona il *welfare generativo* ad un seminatore: egli semina un chicco di grano e da esso possono nascere alcuni, ma se all'azione della terra contribuiscono anche il sole, la pioggia, il vento, il risultato sarà di gran lunga migliore in quanto si potranno raccogliere molti più semi, come conseguenza di un "esito generativo"<sup>167</sup>.

### 3.2.1 Punti di forza e criticità

Uno dei punti di forza del *welfare generativo* è senza dubbio il "passaggio da carità a giustizia". Tale nozione non è nuova, anzi veniva applicata già nell'800 senza che si avesse un quadro teorico di riferimento. Il meccanismo ha portato, nel tempo, a capire che gli interventi di beneficenza non dovevano essere distribuiti ai bisognosi per carità, ma per giustizia, in quanto rappresenta un diritto dell'uomo disporre dei mezzi necessari per la sopravvivenza. Non solo. Da questi diritti nascono anche dei doveri: coloro che hanno ricevuto sussidi di qualunque genere hanno anche il dovere di metterli a disposizione di chi, come loro, è in difficoltà. Tutto ciò è possibile grazie alla moltiplicazione delle risorse, la quale nasce proprio dall'azione a lungo termine delle strategie di *welfare generativo* e mette nelle condizioni tutta la popolazione di avere i mezzi per aiutare a sua volta, creando una società più solidale. Le opere di bene si autofinanziano, passando da un'ottica della spesa sociale intesa come costo a quella intesa come investimento<sup>168</sup>.

La naturale conseguenza di questo processo è l'esaltazione delle capacità dei singoli individui che hanno più stima di sé in quanto possono ricambiare dando un loro contributo alla comunità e hanno un sostegno nell'immissione nel mondo del lavoro<sup>169</sup>.

In questo nuovo contesto economico e culturale, caratterizzato da penuria di risorse e cambiamenti, il *welfare generativo* conferisce alla mediazione professionale un ruolo fondamentale di rivalorizzazione che si sostituisce alla mera distribuzione delle risorse a disposizione. I mediatori devono essere in grado di analizzare, allo stesso tempo, problemi e risorse di coloro in difficoltà. Tali figure professionali competenti hanno, quindi, il compito di attivare il processo di riscoperta delle capacità delle persone che hanno inviato una richiesta di aiuto e di spingerle alla solidarietà verso gli altri<sup>170</sup>.

Il lavoro risulta, quindi, essere uno dei settori da valorizzare maggiormente. Se visto in chiave rigenerativa, il lavoro diventa un ponte tra le abilità dei soggetti e la loro capacità di rendere le risorse.

---

<sup>167</sup> VECCHIATO T., *La generatività come metodo, op. cit.*

<sup>168</sup> VECCHIATO T., *Verso un welfare generativo, da costo a investimento, op. cit.*

<sup>169</sup> ROSSI E., *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in: "Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015", Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2015.

<sup>170</sup> NEVE E., *Generatività e ruolo strategico delle professioni*, Fondazione Emanuela Zancan, 2016, in [https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4200/SZ6\\_2016Sito\\_1.pdf](https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4200/SZ6_2016Sito_1.pdf)

Diventa, dunque, mezzo per la creazione non solo di capitale economico, ma anche umano, producendo nel contempo capacità e risorse<sup>171</sup>.

Non sempre lo Stato è si è dimostrato in grado di attuare un piano organico per prevenire o cercare di abolire la povertà già dilagante. Ciò non significa che nel corso del tempo lo Stato non abbia stanziato denaro e creato interventi a favore di coloro che sono considerati sotto la soglia di povertà. Vuol dire solo che la tipologia dei suddetti interventi non era adeguata: come abbiamo visto, le forme di aiuto assistenzialistiche hanno come risultato quello di tamponare, risolvere temporaneamente il problema, ma non creano coscienza sociale né mezzi per l'autosufficienza futura, in modo tale da far uscire le persone in questione dalla "zona povertà".

Il nuovo sistema di *welfare*, invece, costringe anche i politici ad essere essi stessi *in primis* più responsabili nelle scelte sociali riguardanti la distribuzione delle risorse e dei servizi. Ciò serve a combattere quell'atteggiamento di rassegnazione quasi radicato nel nostro Paese secondo il quale le disuguaglianze sociali, compresa la povertà, siano inevitabili, parte integrante del modello economico attuale.

Inoltre, il *welfare generativo* sembra essere più "personale" rispetto a quello tradizionale. Una delle problematiche riscontrate nei sistemi assistenzialistici è la difficoltà nella selezione degli interventi da adottare. Ogni persona è diversa, ha capacità diverse e versa in condizioni specifiche e peculiari. Per questo applicare a tutti una procedura standard non rappresenta l'opzione migliore.

Tecnicamente parlando, tale esigenza si traduce in creazione di molteplici progetti *ad hoc* resi possibili grazie all'impiego di quelle figure professionali sopra citate e alla loro mediazione che si avvalgono anche dell'aiuto di non professionisti, come membri della famiglia, volontari, ecc<sup>172</sup>.

Per quanto il *welfare generativo* sia un sistema che presenta grandi potenzialità, presenta anche delle criticità.

Nel *welfare generativo* il sussidio, che inizialmente veniva erogato per carità, adesso viene erogato per giustizia e percepito dalla popolazione come un diritto, innescando così una reazione a catena basata sulla reciprocità degli aiuti in modo tale che tutta la società ne tragga beneficio.

Dal punto di vista giuridico, però, tale meccanismo genera un quesito: cosa succederebbe a colui che ha ricevuto per primo i sussidi se poi quest'ultimo non fosse in grado di ricambiare a sua volta, non adempiendo a quel servizio?

Alcuni ritengono che il dare-avere si pratichi effettivamente solo se gli interventi non sono sporadici o circostanziati ad una determinata situazione di estremo bisogno, ma vengano distribuiti su base regolare e continua nel tempo<sup>173</sup>.

Una definizione di diritto fornita dal dizionario della lingua italiana "Il Sabatici Coletti" è: Ciò che ogni cittadino può giustamente rivendicare di fronte alla comunità<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> BENVENÙ-PASINI G., VECCHIATO T., *op. cit.*

<sup>172</sup> VECCHIATO T., *Welfare generativo: da costo a investimento, op. cit.*

<sup>173</sup> ROSSI E., *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, in "Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012", Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.

Se è vero, quindi, che aiutare coloro che si trovano in difficoltà è un diritto, risulta corretto pensare che non possa essere condizionato da alcuna clausola.

Per poter realizzare il *welfare generativo*, poi, è necessario che la società accetti di rinnovarsi, di abbattere gli egoismi, di fare uso costante dei “diritti sociali” che esprimono la responsabilità che ognuno ha nei confronti dell’altro e, quindi, per estensione, dell’intera comunità, ridefinendo la natura dei diritti stessi. Anche l’idea delle “autonomie locali” deve cambiare in “solidarietà locali”, le quali devono agire nell’interesse del raggiungimento del bene comune.

Si tratta, quindi, di un vero e proprio cambio di mentalità che, secondo Vecchiato, incontrerà resistenza principalmente da parte di chi ha contribuito alla creazione del *welfare tradizionale* e di chi ha dei privilegi che si è costruito nel corso del tempo, magari anche con fatica, e che non vuole abbandonare<sup>175</sup>.

È intuibile, quindi, che esso non rappresenti un passaggio culturale semplice da attuare.

---

<sup>174</sup> In [https://dizionari.corriere.it/dizionario\\_italiano/D/diritto\\_2.shtml](https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/D/diritto_2.shtml)

<sup>175</sup> VECCHIATO T., *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, op. cit.

## Bibliografia

- ALCOCK P., *Understanding Poverty*, Red Globe Press, 3 edizione, 2006.
- Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l’Inclusione Attiva*, 2018, p. 13, in [http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/11/RapValutazione-SIA\\_-8-Nov2017.pdf](http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/11/RapValutazione-SIA_-8-Nov2017.pdf)
- ANPAL Servizi, *Dalla legge n. 33/17 al DLgs n.147/17. Contrasto alla povertà*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, 2018, p. 5, in <http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=2e6dc9f4-c087-47aa-a01c-200e214f8e20.pdf&uid=2e6dc9f4-c087-47aa-a01c-200e214f8e20>
- ANTHIAS F., *The concept of social division and theorizing social stratification. Looking at ethnicity and class*, in *Sociology*, BSA Publications Limited, United Kingdom, 2001.
- BAGNASCO A., BARBAGLI M., CAVALLI A., *Corso di sociologia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- BENASSI D., *Disuguaglianze nell’accesso al welfare*, in CHECCHI D., *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- BENVIGNÒ-PASINI G., VECCHIATO T., *La lotta alla povertà in un paese impoverito*, in “Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012”, Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.
- BEZZE M., *Memoria perduta: il welfare come investimento.*, Fondazione Emanuela Zancan, 2016, in [https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4175/SZ2-2016sito\\_4.pdf](https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4175/SZ2-2016sito_4.pdf)
- BOERI T., PEROTTI R., *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, 2013, in <http://www.lavoce.info/archives/7397/reddito-di-cittadinanza-ereddito-minimo-garantito/>
- BOERI T., *Presentazione dell’osservatorio statistico sul reddito di inclusione. Primo trimestre 2018*, INPS, Roma, 2018, p. 19.
- BONOLI G., NATALI D., *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- BOOTH C., *Life and Labour of the People of London*, Londra, Mcmillan, 1892.
- BOWLEY A. L., BURNETTHURST A. R., *Livelihood and Poverty*, Forgotten Books, 1915.
- BRAMBILLA A., *Welfare e spesa sociale: l’Italia quarta in Europa. Battuta anche la Svezia*, 2017, in [https://www.corriere.it/economia/17\\_febbraio\\_15/welfare-spesa-sociale-l-italia-quarta-europa-battuta-anche-svezia-d5bc7928-f3c7-11e6-a927-98376e914970.shtml](https://www.corriere.it/economia/17_febbraio_15/welfare-spesa-sociale-l-italia-quarta-europa-battuta-anche-svezia-d5bc7928-f3c7-11e6-a927-98376e914970.shtml)
- BRANDOLINI C. S., *Povertà e Benessere*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- BRANDOLINI A., SARACENO C., SCHIZZEROTTO A. (a cura), *Dimensione della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 10.
- BRYSON L., *Welfare and the State: Who Benefits?: Who Benefits?*, Palgrave, Londra, 1992.
- CASARICO A., PROFETA P., *Le disuguaglianze di genere*, in CHECCHI D. (a cura), *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- CAVALLI A., MARTINELLI A., *La società europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

- CESAREO V., *Sociologia: concetti e tematiche*, Vita e Pensiero, 1998, p. 134.
- CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale: Commissione d'indagine sull'Esclusione Sociale*, 2011.
- CIPOLLA C., *Manuale di sociologia della salute, Volume 1*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 170.
- DA ROIT B., SABATINELLI S., *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, Stato e Mercato, n. 74, 2005, p. 267.
- DEL BÒ' C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, 1° ed. Pavia, Ibis, 2004.
- Development Strategy and Policy Analysis Unit, Development Policy and Analysis Division Department of Economic and Social Affairs, *Multidimensional Poverty Development Issues No. 3*, in [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/dsp\\_policy\\_03.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/dsp_policy_03.pdf)
- Engineering Daily Finance Newspaper, *La misura della povertà: assiomi e indici*, <https://financecue.it/la-misura-della-poverta-assiomi-e-indici/13158/>
- FARGION S., *Il servizio sociale. Storia, temi, dibattiti*, Laterza, Bari, 2009.
- FERRADINI G., *L'Europa promuove il reddito di base, l'Italia (come al solito) dorme*, Linkiesta.it, 2017, in <https://goo.gl/UJszy5>
- FERRAGINA E., *Chi troppo chi niente. Perché l'Italia non può permettersi i costi della disuguaglianza*, Rizzoli, Milano, 2013, p. 23.
- FERRERA M., FRAGION V., JESSOULA M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.
- FONDAZIONE ZANCAN, *Welfare generativo Responsabilizzare, rendere, rigenerare*, in "La lotta alla povertà, Rapporto 2014", Il Mulino, Bologna, 2014.
- FOSTER J. E., GREER J., THORBECKE E., *A class of decomposable poverty measures*, *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, 1984.
- FOSTI G., *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, EGEA, Milano, 2013.
- FRANZINI M., *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- FRANZONI F., ANCONELLI M., *La rete dei servizi alla persona. Dalla normative all'Organizzazione*, Carrocci, Roma, 2014.
- GALLINO L., *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 83.
- GIDDENS A., SUTTON P. W., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- GOLDING P., *Excluding the poor*, Londra, CPAG, 1986.
- GRANAGLIA E., BOLZONI M., *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016.
- HARRISON M., *From Theory to Measurement: some issues raised in operationalising Professor Sen's Capability Approach*, 2001, in <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/sen/papers/harrison.pdf>
- HOLMAN R., *Poverty: Explanations of Social Deprivation*, London, Martin Robertson, 1978.

- HULME D., MOORE K., SHEPHERD A., *Chronic poverty. Meanings and analytical frameworks*, Universities of Manchester and Birmingham, CPRC Working Paper 2, 2001.
- Human Rights and Poverty Eradication, *A Talisman for the Commonwealth*, 2001, in [http://humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm\\_2001/chogm\\_report.zip](http://humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2001/chogm_report.zip)
- INNOCENTI E., *I sistemi di welfare: un percorso di lettura e filmografico*, vol. no. 1, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2017.
- INPS, *Reddito di cittadinanza: presentate un milione di domande*, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52692>
- INPS, *Manuale del Reddito di cittadinanza (Rdc) e della Pensione di cittadinanza (Pdc)*, in [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale%20reddito%20di%20cittadinanza\\_%20V2\\_4\\_2\\_2019.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale%20reddito%20di%20cittadinanza_%20V2_4_2_2019.pdf)
- ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme, 2009, in <https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>
- ISTAT, *La povertà in Italia*, anno di riferimento 2017, pubblicato nel 2018, in <https://www.istat.it/it/files//2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>
- ISTAT, *Condizioni di vita, reddito e carico familiare. Anno 2016*, Roma, ISTAT, 2017.
- ISTAT, *Annuario statistico italiano 2017*, Roma, ISTAT, 2017.
- ISTAT, *Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat*, 11a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019, in <https://www.istat.it/it/files/2019/02/Dossier-reddito-di-cittadinanza.pdf>
- La Repubblica.it, Economia&Finanza, *l record italiano di Neet. Quattro regioni del Mezzogiorno in fondo alla classifica europea*, in [https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet\\_italia\\_consulenti\\_del\\_lavoro-199318707/](https://www.repubblica.it/economia/2018/06/25/news/neet_italia_consulenti_del_lavoro-199318707/)
- LEONE L. (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, Alleanza contro la povertà, Roma, 2017, p. 42.
- LEPRATTI M., *La crisi che rompe il Novecento*, 2013, in <http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/89-la-crisi-che-rompe-il-novecento-1973-1979-il-racconto-e-i-modelli.html>
- LUCCHINI M., SARTI S., *Il benessere e la deprivazione delle famiglie italiane*, «Stato e Mercato», Bologna, Il Mulino, 2005.
- MAINO F., LODI RIZZINI C., BANDERA L., *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- MASLOW A. H., *Motivazione e personalità*, Armando Editore, 2010.
- MESINI D., *Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7, 2009, p. 36.

- MORE T., *Utopia*, in TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2015.
- MORLICCHIO E., *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- NARAYAN D., CHAMBERS R., SHAH M. K., PETESCH P., *Crying out for change*, in World Bank, *Voices of the poor*, Oxford University Press, Washington, 2000.
- NEVE E., *Generatività e ruolo strategico delle professioni*, Fondazione Emanuela Zancan, 2016, in [https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4200/SZ6\\_2016Sito\\_1.pdf](https://shop.fondazionezancan.it/media/free-content/4200/SZ6_2016Sito_1.pdf)
- NOORBAKHSH F., *The human development index: some technical issues and alternative indices*, Journal of International development, Vol. 10, 1998.
- NOVAK T., *Poverty and the state: an Historical Sociology*, Open University Press, 1988.
- OECD, *Basic income as a policy option: Can it add up?*, 2017, in <https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>
- PAINE T., *La giustizia agraria*, in PAINE T., *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Roma, Editori riuniti, 1979.
- PASQUINELLI S., *Stato sociale e «terzo settore» in Italia*, Stato e Mercato, vol. n. 38, 1993, in JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24650615>
- PERAZZOLI G., *Contro la miseria: Viaggio nell'Europa del nuovo welfare*, Editori Laterza, Bari, 2014.
- *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani adottati dal Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite* il 27 settembre 2012, in [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines\\_Italian.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines_Italian.pdf)
- RANCI C., *Tra vecchie e nuove disuguaglianze: la vulnerabilità nella società dell'incertezza*, in *La Rivista delle Politiche sociali*, Ediesse, Roma, n. 4, ottobre/dicembre 2007.
- *Reddito di cittadinanza*, in <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- RHODE R., *Reddito minimo garantito. Una scelta di civiltà*, Narcissus, 2017.
- ROSSI E., *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, in “Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012”, Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.
- ROSSI E., *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*. In: FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, 2015. *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- ROWNTREE B. S., *Poverty. A study of town life*, Bristol, The Policy Press, 1901, ripubblicato nel 2000.
- RUGGERI V., GOVERNATORI G., SPITILLI F., *Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano*, *Rivista quadrimestrale dell'Inapp*, n. 1/2018, p. 64.
- SANTOS M. E., ALKIRE S., *The multidimensional poverty index (MPI)*, 2011, in <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI-Primer1.pdf?cda6c1>
- SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 52.

- SARPELLON G., *Povert  ed emarginazione*, Rivista della Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora, FIO, 2006.
- SARTORI L., *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- SEN A. K., *Poor, relatively speaking*, Oxford Economic Papers, 1983.
- SEN A. K., *Commodities and Capabilities*, Professor Dr. P. Hennisman lectures in economics: Vol. 7, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1985.
- SEN A. K., *Well-being, Capability and Public Policy*, Giornale Degli Economisti e Annali di Economia, Vol.53, 1994.
- SILVER H., *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Middle East Youth Initiative Working Paper, 2007, p. 15.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, Milano, UTET, 2013.
- SPICKER P., *The idea of poverty*, Policy Press, Bristol, 2007.
- SPIGA S., *Generative Welfare*, 2013, in <https://caretosharemagazine.wordpress.com/2013/12/13/generative-welfare-by-sofia-spiga/>
- SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno 2017*, Bologna, Il Mulino, 2017.
- *Technical Note Measuring poverty and analyzing changes in poverty over time*, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf)
- *The welfare state*, in [http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/brave\\_new\\_world/welfare.htm](http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/brave_new_world/welfare.htm)
- AA.VV. *The Welfare State and its impact*, in <https://www.bbc.com/bitesize/guides/zy6xhyc/revision/1>
- TONUTTI G., *Italy's welfare system: an overview*, 2015, in <http://policyinpractice.co.uk/italys-welfare-system-an-overview/>
- TOWNSEND P., *Poverty as relative deprivation*, in WEDDERBURN D., *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1973.
- TOWNSEND P., *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin, 1979.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.
- *Understanding Poverty*, in <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>
- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito minimo universale*, in TRIPODINA C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2006.
- VECCHIATO T., *Welfare generativo: da costo a investimento*, in "Vincere la povert  con un Welfare generativo. La lotta alla povert . Rapporto 2012", Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna, 2012.
- VECCHIATO T., *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, Fondazione Emanuela Zancan, 2013, in [http://www.welfaregenerativo.it/media/uploads/WelfareGenerativo\\_FondazioneZancan.pdf](http://www.welfaregenerativo.it/media/uploads/WelfareGenerativo_FondazioneZancan.pdf)

- VECCHIATO T., *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, Fondazione Zancan, 2014, [https://www.simonettarubinato.it/public/barcamp/padova/2014\\_10\\_11\\_Contributo\\_Vecchiato.pdf](https://www.simonettarubinato.it/public/barcamp/padova/2014_10_11_Contributo_Vecchiato.pdf)
- VECCHIATO T., *La generatività come metodo*, 2016, <http://www.lastrada-derweg.org/download/183dextAgnof3.pdf>
- VECCHIATO T., *Poveri e così sia?*, Fondazione Zancan, 2017.

### **Sitografia**

- <http://www.treccani.it/vocabolario/poverta/>
- <http://www.saluteinternazionale.info/2010/11/i-millennium-development-goals-e-la-salute-quanto-buon-vino-nella-botte/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/01/28/23/sg/pdf>
- [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC\\_20190430.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC_20190430.pdf)
- <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52692>
- <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50599>
- <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50248>
- <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusioneattiva-SIA/Pagine/default.aspx>
- <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-Pubblico-3.2016-PON-Inclusione.pdf>
- <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Linee-guida-REI.pdf>
- <http://www.lavoro.gov.it/temi-epriorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>
- <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Reddito-di-inclusione-PPT-29082017.pdf>
- [http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/beveridge\\_william.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/beveridge_william.shtml)
- <http://homepage.sns.it/pavan/Storia/Legge%20Crispi%201890.pdf>
- <http://anpi-lissone.over-blog.com/article-la-politica-sociale-del-fascismo-102566925.html>
- <http://www.welfaregenerativo.it/p/cose-il-welfare-generativo>
- [https://dizionari.corriere.it/dizionario\\_italiano/D/ diritto\\_2.shtml](https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/D/ diritto_2.shtml)