



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Microeconomia

**La povertà: da una comprensione del fenomeno alle politiche di
contrasto adottate in ambito italiano ed europeo.**

Relatore:

Prof. Lorenzo Carbonari

Candidato:

Maria Chiara Centofanti

Matricola:

233691

Anno Accademico 2020/2021

Indice

| | |
|---|-----------|
| Introduzione | 3 |
| 1. Indagine del fenomeno povertà | 4 |
| 1.1. <i>Povertà assoluta e povertà relativa oggi in Italia</i> | 8 |
| 1.1.1. <i>Dati della povertà in Italia</i> | 12 |
| 1.2. <i>Livelli di povertà in Europa</i> | 21 |
| 2. Il benessere: dalla sua interpretazione alla sua applicazione | 26 |
| 2.1. <i>Diverse concezioni di “welfare”</i> | 26 |
| 2.2. <i>Il “Welfare State”</i> | 30 |
| 3. Il caso italiano | 33 |
| 3.1. <i>Lo stato sociale in Italia</i> | 33 |
| 3.2. <i>Le politiche di contrasto della povertà in Italia: i trasferimenti monetari</i> | 35 |
| 3.2.1. <i>Integrazione al trattamento minimo</i> | 36 |
| 3.2.2. <i>Assegno sociale</i> | 37 |
| 3.2.3. <i>Assegno per il nucleo familiare</i> | 38 |
| 3.2.4. <i>Reddito di Cittadinanza</i> | 38 |
| 3.2.5. <i>Reddito di Emergenza</i> | 40 |
| 3.3. <i>Strumenti di contrasto in altri paesi europei: cenni comparativi</i> | 40 |
| 4. Analisi sull’efficacia delle politiche adottate in ambito nazionale | 44 |
| 4.1. <i>Il metodo dell’indagine</i> | 44 |
| 4.2. <i>Confronto tra Reddito di Cittadinanza e Reddito di Inclusione</i> | 47 |
| 4.3. <i>Valutazione degli effetti del Reddito di Cittadinanza</i> | 50 |
| 5. Contenuti e ragioni di un auspicabile cambiamento | 57 |
| Conclusioni | 61 |
| Bibliografia | 63 |

Introduzione

La povertà si presenta come una questione ampiamente dibattuta e dal ruolo predominante all'interno della nostra società. Tuttavia, non sempre è stato così. È da ricordare come l'importante "Enciclopedia italiana" dell'Istituto Treccani, elaborata negli anni Venti dello scorso secolo, non presentasse al suo interno la parola "povertà". Conteneva unicamente il lemma "pauperismo", fornendone una spiegazione al quanto approssimativa e dall'approccio unicamente macroeconomico e storico, senza soffermarsi in alcun modo su una sua modalità di misurazione. Fu nel 1994, con la pubblicazione della quinta appendice, che la voce "povertà" venne finalmente inserita all'interno dell'Enciclopedia. Tale episodio fornisce un'idea del percorso che si è reso necessario per il riconoscimento del fenomeno povertà e del suo relativo peso in un campo che è tanto ideologico, quanto economico e politico¹.

Ad oggi, la questione risulta più attuale che mai. Già a seguito della crisi del 2008, e del successivo periodo di recessione economica, la povertà è diventato un problema sempre più incombente. In più, con la crisi iniziata nel 2020, causata dall'epidemia da Sars-Covid-19, risulta sempre più imprescindibile una soluzione che sia efficace nel contrasto del fenomeno.

Il lavoro ha intenzione di fornire una rappresentazione della povertà, sia in termini *positivi* (attraverso una descrizione metodologico-statistica del fenomeno) sia in termini *normativi* (attraverso una rassegna delle politiche di contrasto alla povertà, intraprese dalle istituzioni nazionali ed europee).

Nel primo capitolo verrà dato spazio ad una discussione di carattere metodologico, con un'analisi degli strumenti di misurazione del fenomeno, distinguendo tra l'approccio nazionale e quello comunitario.

Nel secondo capitolo al centro dell'analisi sarà posta la nozione del "benessere sociale" dalla cui diversa accezione derivano le varie tipologie del *Welfare State*. All'interno di queste ultime si riscontrano diversi livelli di povertà, i quali dipendono dalle maggiori o minori quantità di risorse impiegate e da intervento dello Stato più o meno diffuso.

¹ Brandolini, A. (2021). *Questioni di Economia e Finanza - Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*. Banca d'Italia. Retrieved 2021, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0648/index.html>

Nel terzo capitolo il *focus* si sposterà sull'analisi della realtà italiana. In particolare, verranno presentate le principali caratteristiche dello stato sociale italiano, esponendo quelle che sono ad oggi le principali politiche di contrasto alla povertà. In più, si opera un breve confronto tra i diversi ambiti di intervento su cui i principali paesi europei si concentrano.

Nel quarto capitolo verrà presentata un'analisi, il cui scopo è verificare l'efficacia della principale misura di contrasto attualmente in vigore in Italia, ossia il Reddito di Cittadinanza. Tale analisi si svolgerà ipotizzando diversi scenari: quello, irrealistico, del *full take-up*, ossia l'ipotesi per cui l'intera popolazione potenzialmente beneficiaria del diritto ne faccia richiesta; quello che definisce due diverse ipotesi di parziale *take-up*, con la finalità di avvicinarsi il più possibile ad una valutazione realistica della misura.

Infine, l'ultimo capitolo porrà l'attenzione sulle principali criticità riscontrabili nelle attuali politiche di contrasto alla povertà italiane, sempre, nello specifico, con riguardo alla misura del "Reddito di Cittadinanza". L'approfondimento di tali criticità darà lo spunto per delineare idee di potenziamento della misura, sulla base delle proposte avanzate dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.

1. Indagine del fenomeno povertà

La povertà non è un concetto facilmente definibile, ma varia a seconda della metodologia adottata nel misurarla. Ad una molteplicità di approcci di analisi, infatti, si affiancano una pluralità di significati, i quali riportano situazioni alle volte molto distanti tra loro. Quindi, fin da subito, emerge come la comprensione del fenomeno sia profondamente legata all'approccio utilizzato nel suo studio, il quale aumentando nella sua complessità, riesce a conferire un'immagine sempre più precisa e completa della povertà.

In Italia, una più moderna misurazione della povertà nasce nel 1951 con l'istituzione della "Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla". Ciò ha rappresentato una risposta tardiva ad un cambiamento, le cui basi possono essere individuate nei lavori di Charles Booth² e Seebohm Rowntree³, studiosi che, tra la fine del XIX secolo e la prima parte del XX secolo, condussero indagini sul livello di miseria

² Sociologo inglese, nato a Liverpool nel 1840. Il suo lavoro fu importante per una maggiore comprensione delle problematiche sociali e per lo sviluppo di un metodo nella rilevazione statistica.

³ Sociologo e filantropo inglese, nato a York nel 1871, reso noto dai suoi studi sulla povertà e sul welfare inglese.

riscontrabile nella popolazione di Londra e di York⁴. Da allora, si sono susseguite una serie di svolte a livello metodologico, le quali hanno portato allo sviluppo dei sistemi e criteri ad oggi utilizzati⁵.

Per una definizione di povertà, una delle principali distinzioni metodologiche che è possibile fare riguarda la contrapposizione tra un criterio di calcolo relativo ed uno assoluto. La povertà relativa presenta due aspetti fondamentali: da un lato non si identifica nel mero concetto di sussistenza materiale, ma comprende al suo interno anche un'incapacità di far fronte ad esigenze essenziali (anche se non vitali) per una partecipazione alla vita collettiva; dall'altro lato conferisce un'importanza fondamentale al contesto spaziale e temporale, riconoscendo come le esigenze prima menzionate, necessarie per garantire al singolo una vita dignitosa, siano variabili in funzione della società e dell'epoca in cui viene compiuta l'analisi. L'indicatore generalmente utilizzato per la stima della povertà relativa è il reddito medio o consumo medio: qualora una persona o una famiglia dovesse disporre di un reddito o di un consumo inferiore al 60% del reddito o del consumo medio pro-capite, questa sarà allora considerata povera in termini relativi⁶. Il concetto di reddito (o consumo) disponibile comprende il reddito complessivo della famiglia, l'ampiezza di questa e la presenza di economie di scala al suo interno. Per fornire una rappresentazione del fenomeno delle economie di scala, si usano le scale di equivalenza, tra le quali la più conosciuta e diffusa sul piano internazionale è la scala OCSE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) modificata: al primo adulto all'interno della famiglia viene attribuito un peso pari a 1, ad ogni altro componente adulto si attribuisce un peso pari a 0,5, mentre per tutti i componenti minori di 14 anni si considera un peso pari a 0,3. Utilizzare come indicatore il reddito o il consumo non permette però, di dare una corretta rappresentazione della povertà nella sua complessità e molteplicità di aspetti: il reddito conferisce un'idea solo parziale della povertà materiale, così come il consumo risulta a sua volta un indicatore impreciso per una corretta valutazione dello stato di povertà, non tenendo conto di una serie di variabili, tra cui il risparmio. In particolare, una delle principali criticità del reddito consiste nella difficoltà di stimarne una misura reale, che tenga conto dei cambiamenti legati al tempo. Per avere una

⁴ Booth, C. (1902). *Life and Labour of the People in London*.

Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. (1941) *Poverty and Progress*. (1951) *Poverty and the Welfare State*.

⁵ Brandolini, A. (2021). *Questioni di Economia e Finanza - Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*. Banca d'Italia. Retrieved 2021, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0648/index.html>

⁶ Saraceno, C. (n.d.). Glossario - Disuguaglianze Sociali. [disuguaglianzesociali.it](http://www.disuguaglianzesociali.it). Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=1>

misura più precisa del grado di benessere, ed il conseguente livello di povertà, sarebbe più idonea una stima della ricchezza, intesa come la somma del reddito presente e del valore attuale dei flussi futuri:

$$W = Y_1 + \frac{Y_2}{(1+r)}$$

dove Y_1 rappresenta il reddito all'epoca 1, Y_2 il reddito all'epoca 2, r il tasso di interesse al quale il reddito Y_2 viene scontato per ottenerne il valore attuale⁷. Da qui, un modello che rappresenti il comportamento del consumatore a livello intertemporale è stato fornito da Friedman (1957). Tale modello, chiamato "*Permanent Income Hypothesis*" (PIH), si oppone al più semplice modello keynesiano, il quale considera il consumo come dipendente unicamente dal reddito corrente. Secondo il *Permanent Income Hypothesis*, si considera:

$$Y = Y^P + Y^T$$
$$C = C^P + C^T$$

dove Y^P rappresenta il reddito permanente, il quale è determinato dalla ricchezza di lungo periodo per un certo lasso di tempo, mentre Y^T rappresenta il reddito transitorio, fluttuante nel tempo, tale da avere una media pari a 0. Allo stesso modo C^P equivale al consumo permanente, mentre C^T rappresenta il consumo transitorio. L'elemento chiave di questo modello consiste nella diretta proporzionalità tra il consumo permanente ed il reddito permanente, tale per cui:

$$C^P = kY^P$$

dove k dipende da fattori come il tasso di interesse e le preferenze del consumatore⁸.

Una delle critiche principali fatte al metodo relativo riguarda il suo carattere congiunturale: se in un dato contesto lo standard di vita cambia, varierà anche l'incidenza della povertà relativa, senza che ciò sia il risultato di un effettivo cambiamento delle condizioni di vita degli

⁷ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (box 3.10 "*Wealth as the Present Value of Future Income*", capitolo 3, paragrafo 3.2)

⁸ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (box 3.11 "*Inter-Temporal Consumption Choice and the Permanent Income Hypothesis*", capitolo 3, paragrafo 3.2)

individui coinvolti⁹. Alle volte, questo aspetto può condurre a risultati paradossali: un aumento della povertà relativa a seguito di un periodo di sviluppo economico, dal momento che l'aumento delle risorse sarà stato più accentuato nelle famiglie più benestanti, portando ad un aumento delle disuguaglianze; una stabilità, se non una diminuzione, della povertà relativa a seguito di un periodo di stagnazione o recessione economica, frutto di una maggiore diminuzione delle risorse nelle famiglie benestanti e di una conseguente riduzione della disuguaglianza. Possono presentarsi problematiche anche nel caso di un confronto tra paesi, dal momento in cui una misura relativa dipende dalla distribuzione delle risorse all'interno di una popolazione. Di conseguenza, un paese nel complesso povero, ma con un basso livello di disuguaglianze al suo interno, presenterà una bassa percentuale di povertà relativa, mentre un paese ricco, ma con forti disuguaglianze, potrà avere un tasso di povertà relativa superiore¹⁰. Per far fronte a tale problema, si è sviluppata una linea di povertà definita come "ancorata"¹¹: si prende come punto di riferimento una linea di povertà relativa in un dato contesto e periodo di tempo, la quale verrà aggiornata periodicamente a seconda delle variazioni dei prezzi. Questa metodologia, pur avendo una natura relativa, assume caratteristiche di tipo assoluto, non tenendo più in considerazione le eventuali variazioni annuali nello standard di vita medio¹².

La povertà assoluta presenta a livello teorico due diverse interpretazioni: povertà intesa come mera sussistenza, prendendo in considerazione unicamente quei bisogni fondamentali la cui mancata soddisfazione mette a rischio la vita dell'individuo; povertà intesa come impossibilità di raggiungere un livello minimo accettabile delle capacità fondamentali¹³. Queste ultime includono non solo la possibilità di mangiare, disporre di un'abitazione e di cure mediche, ma anche un accesso all'istruzione, ad un riconoscimento, potendo scegliere il tipo di vita da condurre. È quindi evidente come il concetto di povertà assoluta apra la questione su quali siano i bisogni fondamentali. Inoltre, è necessario tenere in considerazione le variazioni degli standard di vita, per cui cambia ciò che è ritenuto idoneo al mantenimento di uno stile di vita dignitoso: ad esempio, un più alto livello di istruzione necessario ad un pieno inserimento in società o una maggiore facilità di accesso all'acqua rendono coloro che non sono in grado di

⁹ Saraceno, C. (n.d.). Glossario - Disuguaglianze Sociali. [disuguaglianzesociali.it](http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=1). Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=1>

¹⁰ Istat. (2009). La misura della povertà assoluta. <https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>

¹¹ Metodo oggi utilizzato dall'OCSE nell'Income Distribution database (OECD, 2013).

¹² Saraceno, C. (n.d.). Glossario - Disuguaglianze Sociali. [disuguaglianzesociali.it](http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=1). Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=1>

¹³ Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Harvard University Press.

usufruirne molto più vicini ad una condizione di povertà assoluta, in quanto non solo non possono beneficiare di tali cambiamenti, ma inoltre si ritrovano in un contesto diverso e più evoluto, rispetto al quale risultano ancora più distanti¹⁴.

Quindi, la povertà relativa mette in luce, tramite un'unica soglia di riferimento, il livello di disuguaglianza presente nella distribuzione della spesa per consumi, così da classificare come povere le famiglie che presentano una situazione di svantaggio rispetto alle altre. La povertà assoluta, invece, non si basa su un confronto tra i soggetti esaminati, ma considera un paniere di beni e servizi ritenuti essenziali, il quale rimane fisso. Da questo, sviluppa una serie di soglie di riferimento, le quali variano a seconda delle diverse caratteristiche delle famiglie considerate¹⁵.

1.1. Povertà assoluta e povertà relativa oggi in Italia

In Italia, la stima della povertà è affidata all'Istat (Istituto nazionale di statistica), il quale si occupa di compiere uno studio sia in termini relativi che assoluti, su un campione di oltre 25 mila famiglie. Per famiglia si intende un gruppo di individui che abitano insieme e che sono legati da vincoli matrimoniali, di parentela o affinità, di adozione, di tutela o di tipo affettivo. Tutti gli individui coinvolti nello studio sono residenti nel territorio italiano. Inoltre, per entrambe le stime di povertà, relativa e assoluta, si parte dal presupposto semplicistico per cui le risorse all'interno dell'ambiente familiare siano distribuite in modo equo¹⁶.

La povertà relativa viene calcolata sulla base dell'International Standard Poverty Line (ISPL), una linea di riferimento per la quale si considera povera una famiglia di due individui la cui spesa per consumi risulti inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite¹⁷. Il valore di questa soglia varierà annualmente, a seconda dei cambiamenti nei comportamenti di consumo delle famiglie. Accanto alla soglia di povertà relativa standard, vengono considerate quattro soglie aggiuntive, corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% della soglia

¹⁴ Saraceno, C. (n.d.-b). Glossario - Disuguaglianze Sociali. Disuguaglianze sociali. Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=2>

¹⁵ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta. https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf (nota metodologica)

¹⁶ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta. https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf (nota metodologica)

¹⁷ Siqua, Istat. (n.d.). Analisi della povertà relativa. Istat.It. Retrieved 2021, from <http://siqua.istat.it/SIQual/visualizza.do?id=8888916&refresh=true&language=IT>

standard. Ciò permette di compiere una distinzione più dettagliata delle condizioni di disagio, comprendendo sia le famiglie povere la cui spesa per consumi si trova di gran lunga al di sotto della linea di povertà, sia le famiglie che non risultano relativamente povere, ma che presentano un alto rischio di diventarlo¹⁸. Per poter fornire una corretta rappresentazione della povertà relativa in famiglie che differiscono per l'ampiezza, vengono utilizzati dei coefficienti correttivi, i quali consentono di tenere in considerazione una diversità di bisogni e la presenza di economie o diseconomie di scala al variare del numero dei componenti. In particolare, l'Istat non utilizza la scala di equivalenza OCSE modificata, precedentemente menzionata, ma si avvale della scala di equivalenza Carbonaro, basata "su una funzione doppio logaritmica tra spesa per consumi e ampiezza della famiglia"¹⁹. Volendo compiere una sintesi di alcuni aspetti della povertà, l'Istat impiega due indici: l'incidenza, che esprime la proporzione degli individui considerati poveri, ossia il rapporto tra il numero di famiglie o di individui in condizione di povertà e il numero di famiglie o individui residenti nell'area considerata; l'intensità, che esprime il divario medio di povertà, ossia rappresenta in termini percentuali quanto la spesa media mensile delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà, dando quindi un'idea di "quanto sono poveri i poveri".²⁰ La fonte utilizzata per lo sviluppo dei dati è l'Indagine sulle spese delle famiglie²¹, la quale "rileva i comportamenti di spesa e i movimenti turistici delle famiglie residenti in Italia"²², seguendo una classificazione armonizzata europea dei consumi individuali²³, che permette il paragone tra paesi europei.

Per quanto riguarda la povertà assoluta, il calcolo compiuto dall'Istat è frutto dell'esperienza italiana, la quale per prima in Europa tentò di rendere ufficiale tale metodologia. Come già accennato in precedenza, la stima di una povertà, intesa come il mancato raggiungimento di un livello di vita accettabile, apre la questione su quali siano i beni ritenuti essenziali per il mantenimento di tale livello. L'Istat considera un paniere²⁴ al cui interno include tre componenti fondamentali, corrispondenti ai bisogni da soddisfare: la componente alimentare, la componente abitativa e la componente residuale. Il valore monetario di tale paniere, aggiornato secondo i prezzi correnti, corrisponde all'importo di spesa minimo che il singolo

¹⁸ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.
https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf
(nota metodologica)

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Siqua, Istat. (n.d.). Analisi della povertà relativa. Istat.It. Retrieved 2021, from <http://siqua.istat.it/SIQual/visualizza.do?id=8888916&refresh=true&language=IT>

²¹ Impiegata a partire dal 2014, in sostituzione dell'Indagine sui consumi delle famiglie.

²² Istat. (n.d.). Indagine sulle spese delle famiglie. Istat.it. Retrieved 2021, from <https://www.istat.it/it/archivio/71980>

²³ ECoicop (European Classification of Individual Consumption according to Purpose).

²⁴ Nel 2005 una Commissione di studio formata da esperti nel settore elaborò la versione ancora oggi utilizzata.

o la famiglia deve essere in grado di sostenere. Tale valore monetario rispetta il principio per cui i bisogni primari sono uguali su tutto il territorio nazionale, mentre i loro costi variano tra le diverse aree del Paese, così che la soglia di povertà assoluta risulti diversa a seconda del territorio considerato. Da questo calcolo, l'Istat è in grado di stimare le soglie di povertà assoluta che vengono definite per ogni singola famiglia, in base all'età ed al numero dei componenti²⁵. All'interno della componente alimentare, vengono presi in considerazione alimenti che sono facilmente reperibili sul mercato, comunemente usati e che garantiscano una corretta alimentazione. Quest'ultima viene calcolata con riferimento ai Livelli di assunzione raccomandati di nutrienti per gli italiani (Larn), i quali considerano individui in buona salute, non bisognosi di diete particolari. Viene quindi stimato il valore monetario sulla base delle informazioni sui prezzi al consumo o sulla spesa per consumi, qualora le prime non fossero reperibili. All'interno di tale valutazione, vengono tenuti in considerazione tre aspetti sostanziali: il prezzo dei beni e servizi varia a seconda delle diverse caratteristiche con cui si trovano sul mercato; il prezzo a cui ogni famiglia può accedere varia a seconda della diversa possibilità di spostamento di ognuna e del territorio in cui si trovano; le famiglie acquisteranno al prezzo più basso a cui avranno accesso, così che non sarà preso in considerazione il "prezzo minimo assoluto", ma invece il "prezzo minimo accessibile". Quest'ultimo sarà diverso a seconda del territorio in cui le famiglie si trovano e a seconda delle fasce d'età in cui rientrano i componenti della famiglia stessa. Infatti, poiché la stima iniziale in termini monetari riguarda i fabbisogni individuali, il valore cambierà a seconda di una maggiore o minore necessità di nutrienti del singolo. Tale valore non varia significativamente tra i due generi²⁶, ma necessita invece di una distinzione a seconda dell'età degli individui coinvolti. Successivamente, è necessario calcolare il valore monetario del paniere alimentare familiare. Per questo calcolo non è possibile fare una somma diretta dei singoli valori monetari, in quanto questo procedimento non permette di tenere in considerazione le forme di risparmio o di mancato risparmio che si possono realizzare. In particolare, all'aumentare della dimensione familiare, la spesa media alimentare pro-capite diminuirà. Questo fenomeno trova una sua rappresentazione grazie al modello di regressione lineare applicato ai dati dell'indagine sui consumi delle famiglie. La formula di tale modello è:

$$\ln(sa) = \alpha + \beta * \ln(st) + \gamma * \ln(nc) + \delta * ds + \varepsilon$$

²⁵ Istat. (2009). La misura della povertà assoluta.

<https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>
(capitolo 2, paragrafo 2.2)

²⁶ Si compie una semplice media ponderata dei valori relativi ai maschi e alle femmine.

dove “sa” rappresenta la spesa alimentare familiare, “st” la spesa totale familiare, “nc” il numero di individui all’interno della famiglia, “ds” la sua diversa ripartizione geografica. Quest’ultima è una variabile “dummy”, ossia una variabile di comodo che permette di trasformare in termini quantitativi un dato di natura qualitativa. Tale variabile può assumere esclusivamente il valore di 0 o di 1²⁷. Nello specifico, sarà pari a 0 nel caso in cui vengano considerate le zone del Centro e del Nord. Assumerà invece un valore pari a 1 nel caso in cui si prenda in considerazione il Mezzogiorno. All’interno di tale modello non vengono considerati pasti fuori casa, sulla base dell’ipotesi che gli stringenti vincoli di bilancio non permettono alle famiglie di impiegare risorse in tal modo, e viene esclusa ogni forma di spesa per mense scolastiche o universitarie, ipotizzando che il servizio sia sempre di natura gratuita per i soggetti presi in analisi.²⁸ La componente abitativa comprende la necessità di avere un’abitazione di una grandezza adeguata al numero di componenti e la conseguente necessità di dotarla dei beni e servizi essenziali, come frigorifero, lavatrice, televisore, elettricità e riscaldamento. Il valore monetario dei beni durevoli fondamentali corrisponde alla quota di ammortamento di ognuno, calcolata come il rapporto tra il prezzo minimo accessibile (variabile a seconda dell’area geografica) e la durata media del bene. La spesa per energia elettrica si ricava applicando al fabbisogno energetico²⁹ le tariffe in vigore. Allo stesso modo, il valore monetario del riscaldamento si ottiene applicando i dati sulla spesa per combustibili derivanti dall’indagine sui consumi delle famiglie, distinguendo tra diversi fabbisogni sulla base della dimensione dell’abitazione e della zona di residenza³⁰. La componente residuale contiene al suo interno tutti gli ulteriori bisogni necessari per un’inclusione e partecipazione sociale. Per poterne fornire una rappresentazione in termini monetari, si è ipotizzato che tale componente fosse influenzata dalla tipologia familiare al pari della componente alimentare. Si è quindi provveduto alla stima di coefficienti moltiplicativi, i quali, una volta applicati al valore monetario della componente alimentare, forniscono il valore della componente residuale³¹. Quindi, sono stati definiti i beni e servizi considerati idonei al raggiungimento di

²⁷ Pozzolo, P. (2021, March 27). Variabili dummy e modelli di regressione. Paola Pozzolo. Retrieved 2021, from <https://paolapozzolo.it/variabile-dummy/>

²⁸ Istat. (2009). La misura della povertà assoluta.

<https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf> (capitolo 3, paragrafi 3.1 e 3.2)

²⁹ Fabbisogno definito sulla base di uno studio condotto dall’Autorità per l’energia elettrica

³⁰ Istat. (2009). La misura della povertà assoluta.

<https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf> (capitolo 2, paragrafo 2.2)

³¹ Istat. (2009). La misura della povertà assoluta.

<https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf> (capitolo 2, paragrafo 2.2, sotto paragrafo 2.2.2.)

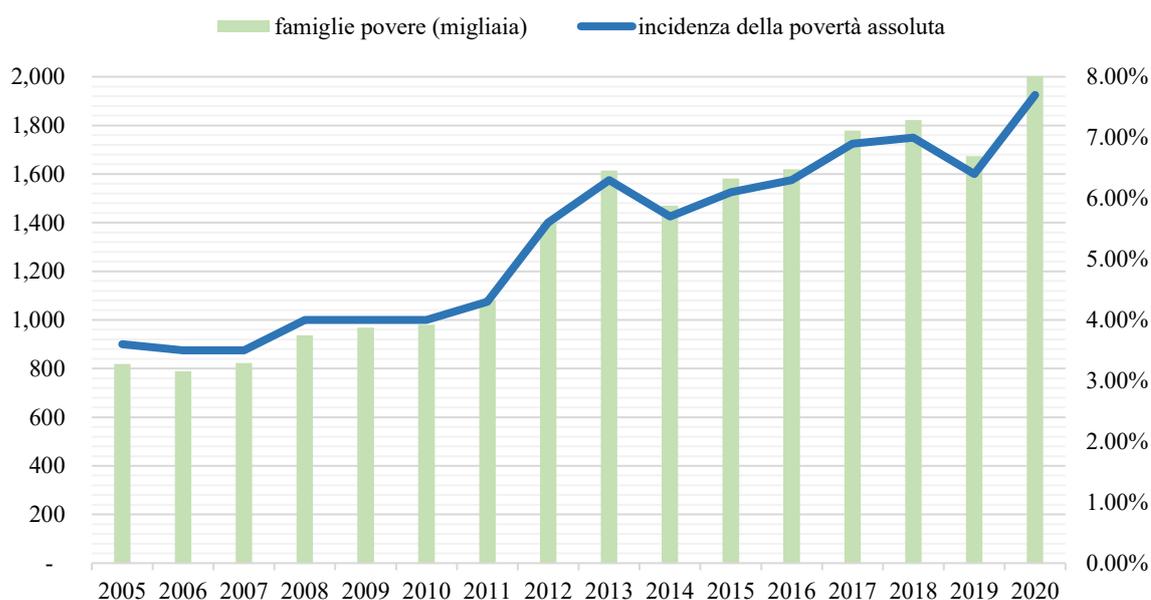
una piena inclusione sociale, senza però specificarne la quantità. In particolare, vengono inclusi i bisogni essenziali per l'arredamento e la manutenzione dell'abitazione, la possibilità di acquistare abbigliamento, la possibilità di comunicare, informarsi, mantenersi in buona salute e curare l'igiene personale. Inoltre, si considerano le spese necessarie alla cultura, al tempo libero e agli spostamenti sul territorio, sotto l'ipotesi che le famiglie sfruttino i servizi di trasporto pubblico, essendo prive di un mezzo privato. Un altro importante aspetto riguarda l'istruzione: lo Stato italiano prevede sostegni, servizi e provvidenze per garantire l'accesso all'istruzione fino alla seconda superiore, lasciando a carico delle famiglie la spesa per l'acquisto di cancelleria, quaderni e materiale di supporto. L'asilo nido viene escluso dai servizi garantiti dallo Stato, in quanto si tratta di un servizio erogato a livello comunale e non sempre garantito alle famiglie disagiate. Per quanto riguarda le spese sanitarie, l'individuazione di un paniere corrispondente risulta particolarmente complessa. Ciò deriva dall'incapacità di stimare in maniera efficace i beni e servizi sanitari che potrebbero rivelarsi necessari alle singole famiglie. Infatti, formulare un paniere "standard", che permetta il mantenimento di un buono stato di salute, porterebbe a considerare unicamente l'insorgere di malattie acute di scarsa gravità e la necessità di accertamenti diagnostici in un'ottica di prevenzione del tutto generale. Questo tipo di approccio garantirebbe la protezione ad una percentuale minima di popolazione, percentuale che si andrebbe a ridurre gradualmente al crescere dell'età degli individui considerati. Quindi, per assicurare una valutazione più precisa e attenta alle diversità e molteplicità di bisogni, si procede ad una misura distinta per classi di età. La misurazione in questi termini può basarsi sui dati derivanti dall'effettivo ricorso ai servizi sanitari, pur sapendo come ciò comporti una sottostima dei bisogni sanitari, in quanto si considera unicamente la parte di domanda soddisfatta, ignorando quale sia l'offerta complessiva. Da tale analisi, risulta come gran parte del fabbisogno sanitario delle famiglie possa essere soddisfatto dal Servizio sanitario nazionale (Ssn), fatta eccezione per determinate spese mediche, come ad esempio l'acquisto di farmaci o la visita dentistica e ginecologica, le quali possono pesare in maniera considerevole sul reddito delle famiglie³².

1.1.1. Dati della povertà in Italia

³² Istat. (2009). La misura della povertà assoluta.
<https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>
(capitolo 5, paragrafo 5.1)

Nel 2020, a seguito della pandemia, si è registrato in Italia un notevole aumento della povertà assoluta, così da raggiungere i valori più alti a partire dal 2005, anno da cui iniziano le serie storiche. Si trovano in tale condizione un numero di famiglie pari a 2 milioni e 7 mila, con un aumento di 300 mila nuove famiglie rispetto al 2019, passando dal 6,4% al 7,7% del totale. Il numero totale di individui coinvolti supera i 5,6 milioni di persone, passando dal 7,7% nel 2019 al 9,4% nel 2020³³.

FAMIGLIE POVERE ED INCIDENZA DELLA POVERTA' ASSOLUTA



34

Al tempo stesso, si osserva una diminuzione dell'intensità³⁵ della povertà assoluta, passando dal 20,3% registrato nel 2019 al 18,7% nel 2020. Ciò significa che, sia le famiglie già in precedenza in una condizione di disagio, sia le nuove famiglie in difficoltà economica, riescono a mantenere una spesa per consumi non troppo lontana dalla soglia di povertà. Questo fenomeno è il risultato delle politiche di sostegno attuate durante la fase di emergenza, dovuta alla pandemia per SARS-CoV-2. Il Nord risulta essere il più colpito, passando dal 5,8% di famiglie povere nel 2019, al 7,6% nel 2020, crescita che corrisponde a 217 mila unità in più. Nonostante ciò, la più alta percentuale di famiglie povere rimane nel Mezzogiorno, con una

³³ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

³⁴ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from [https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/\(grafico 1\)](https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/(grafico%201))

³⁵ Misurazione in termini percentuali di quanto la spesa mensile delle famiglie indigenti si trovi al di sotto della linea di povertà (vedi paragrafo 2.1).

percentuale pari al 9,4%. Si registra un peggioramento più accentuato al Nord anche per quanto riguarda l'incidenza di povertà individuale, passando dal 6,3% al 9,3%, per un totale di oltre 2,5 milioni di poveri residenti nelle regioni settentrionali. Al Sud, invece, si assiste ad un peggioramento dal 10,1% nel 2019 all'11,1%, per un totale di 2 milioni 259 mila, mentre al Centro dal 5,6% al 6,6%³⁶.

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA³⁷

| | Nord-ovest | | Nord-est | | Centro | | Sud | | Isole | | Italia | |
|--|------------|-------|----------|------|--------|------|-------|-------|-------|------|--------|-------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Famiglie povere (valori assoluti) | 420 | 577 | 306 | 366 | 242 | 290 | 470 | 545 | 236 | 230 | 1.674 | 2.007 |
| Persone povere (valori assoluti) | 1.092 | 1.607 | 768 | 947 | 663 | 788 | 1.452 | 1.616 | 619 | 643 | 4.593 | 5.602 |
| Incidenza povertà assoluta familiare (%) | 5,8 | 7,9 | 6,0 | 7,1 | 4,5 | 5,4 | 8,5 | 9,9 | 8,7 | 8,4 | 6,4 | 7,7 |
| Incidenza povertà assoluta individuale (%) | 6,8 | 10,1 | 6,6 | 8,2 | 5,6 | 6,6 | 10,5 | 11,7 | 9,4 | 9,8 | 7,7 | 9,4 |
| Intensità povertà assoluta familiare (%) | 20,2 | 18,6 | 19,9 | 17,3 | 18,1 | 16,1 | 21,6 | 21,3 | 20,4 | 17,9 | 20,3 | 18,7 |

Facendo una distinzione per classe d'età, la fascia più giovane (tra i 18 e i 34 anni) presenta la più alta percentuale di povertà assoluta, pari all'11,3%, per un totale di oltre 1 milione 127 mila individui. Il valore scende al 9,2% per quanto riguarda la fascia dai 35 ai 64 anni, per un

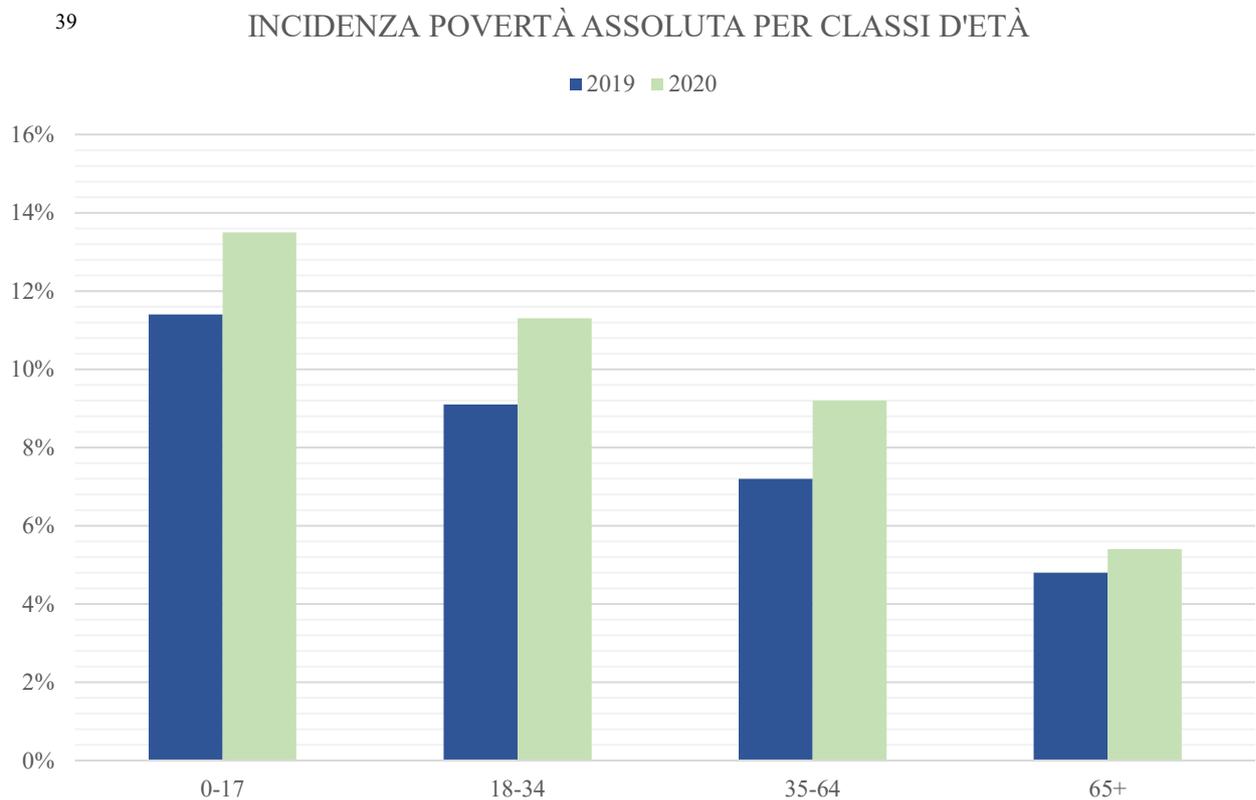
³⁶ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

³⁷ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf
(tabella "Povertà assoluta: i numeri chiave").

totale di oltre 2 milioni 394 mila individui. La percentuale più bassa si registra per la fascia di età più anziana, gli over 65, con un valore pari a 5,4%, ossia oltre 742 mila individui³⁸.



L'incidenza della povertà assoluta varia, inoltre, a seconda del titolo di studio della persona di riferimento all'interno della famiglia: maggiore è il grado di istruzione, minore sarà il livello di povertà. L'incidenza è pari al 4,4% nel caso di un diploma di scuola secondaria superiore, cresce invece al 10,9% nel caso di una licenza di scuola media. Entrambe le percentuali, pur mantenendo la stessa relazione con i titoli di studio, risultano in crescita rispetto al 2019⁴⁰.

³⁸ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

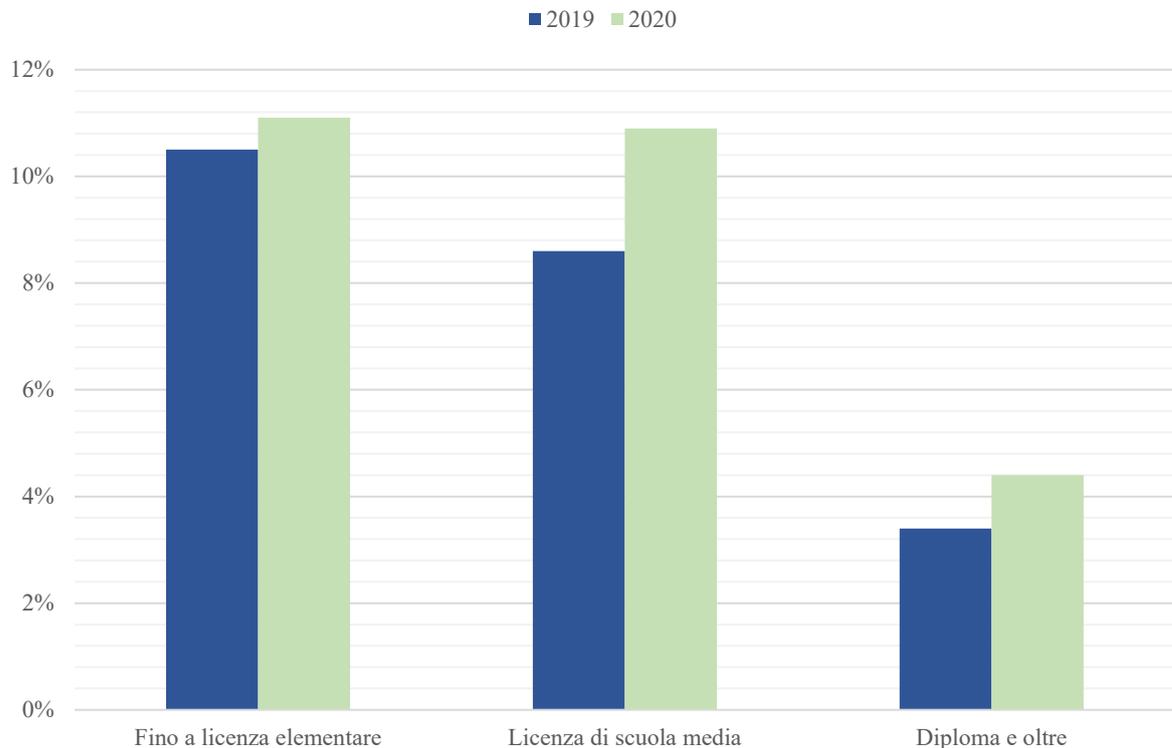
https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

³⁹ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from [https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/\(grafico 3\)](https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/(grafico%203))

⁴⁰ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

INCIDENZA POVERTÀ ASSOLUTA PER TITOLO DI STUDIO



41

Risulta importante anche la tipologia di occupazione: l'incidenza riscontrata tra gli operai passa dal 10,2% al 13,2%; tra i dirigenti, quadri ed impiegati si registra una percentuale del 2,5%, aumentata rispetto all'1,7% del 2019; anche tra gli autonomi si osserva una crescita dal 4% al 6,1%; risulta stabile la percentuale per quanto riguarda i disoccupati (19,7%) ed i pensionati (4,4%)⁴².

43

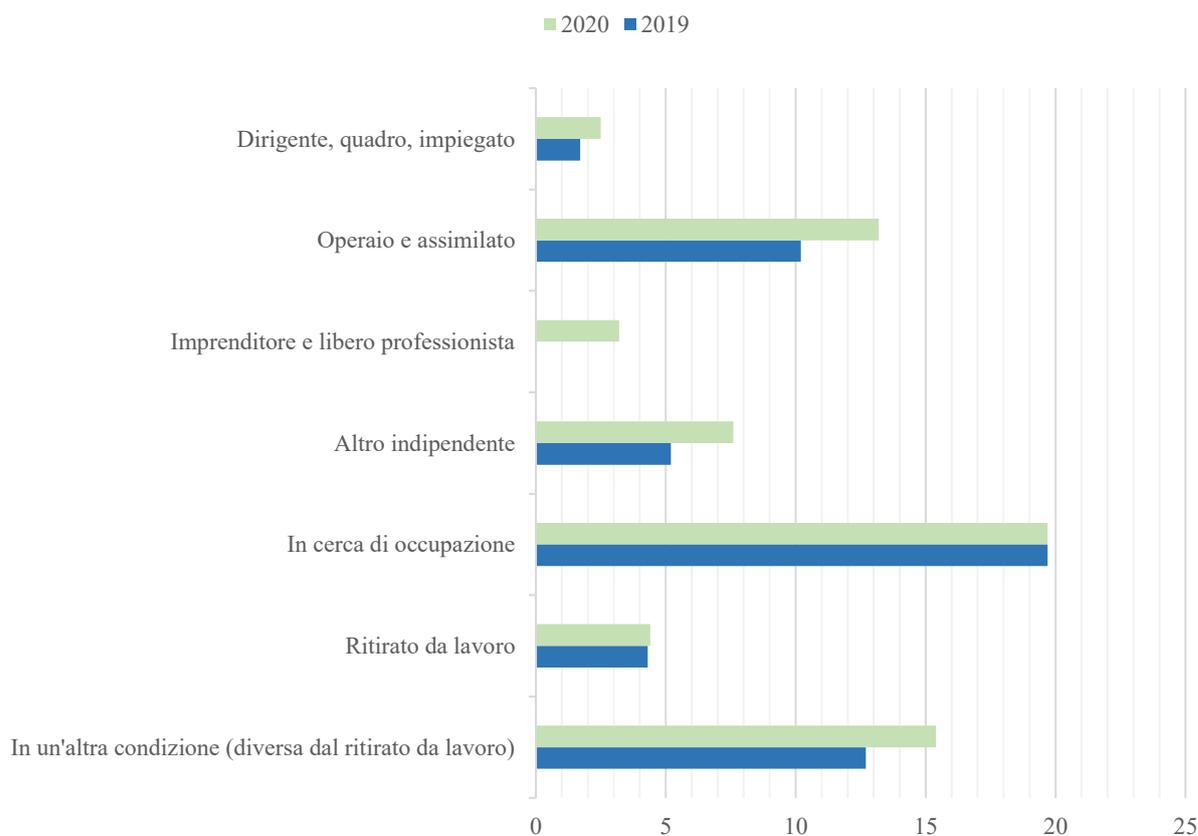
⁴¹ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/> (grafico 2)

⁴² Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/>

⁴³ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf
(grafico figura 1)

POVERTÀ ASSOLUTA E CONDIZIONE PROFESSIONALE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO

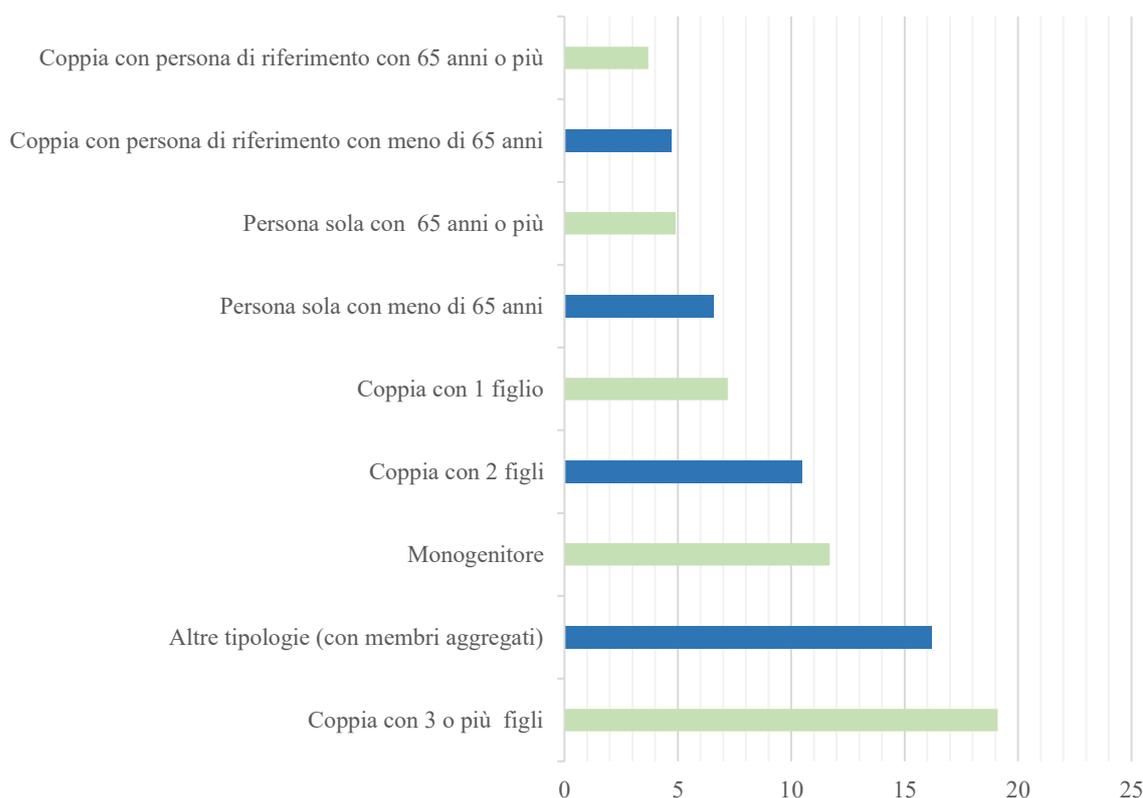


Si osserva un peggioramento in particolare per le famiglie numerose: l'incidenza della povertà assoluta risulta pari al 20,5% tra le famiglie con cinque componenti, si assesta all'11,2% tra le famiglie di quattro persone e si abbassa all'8,5% per le famiglie formate da tre componenti. La povertà familiare diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento, dal momento che le famiglie composte da giovani dispongono il più delle volte di redditi inferiori e mancano di risparmi accumulati. Si osserva, infatti, come la povertà assoluta interessi il 10,3% delle famiglie al cui interno la persona di riferimento rientra nella fascia di età compresa tra i 18 ed i 34 anni, mentre la percentuale si abbassa al 5,3% nel caso in cui questa stessa persona rientri nella fascia di età al di sopra dei 64 anni. È notevole il peggioramento nel caso in cui i figli conviventi, in particolare se minori, siano più di uno: 9,3% di incidenza per le famiglie con un figlio unico, 22,7% per le famiglie con tre o più figli. Il peggioramento più drastico si riscontra nelle famiglie monogenitore, passando dall'8,9% del 2019 all'11,7% del 2020⁴⁴. Sono 1 milione 337 mila i minori colpiti dalla povertà assoluta, per una percentuale pari al 13,5%. Le famiglie con minori in tale condizione sono oltre 767 mila, con un'intensità

⁴⁴ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.
https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

della povertà pari al 21%, ben superiore al 18,7% riscontrabile al livello generale. Da ciò si deduce come le famiglie con minori non solo risultino maggiormente colpite in termini di povertà assoluta, ma inoltre sono quelle che versano in situazioni di maggiore difficoltà⁴⁵.

INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIA FAMILIARE



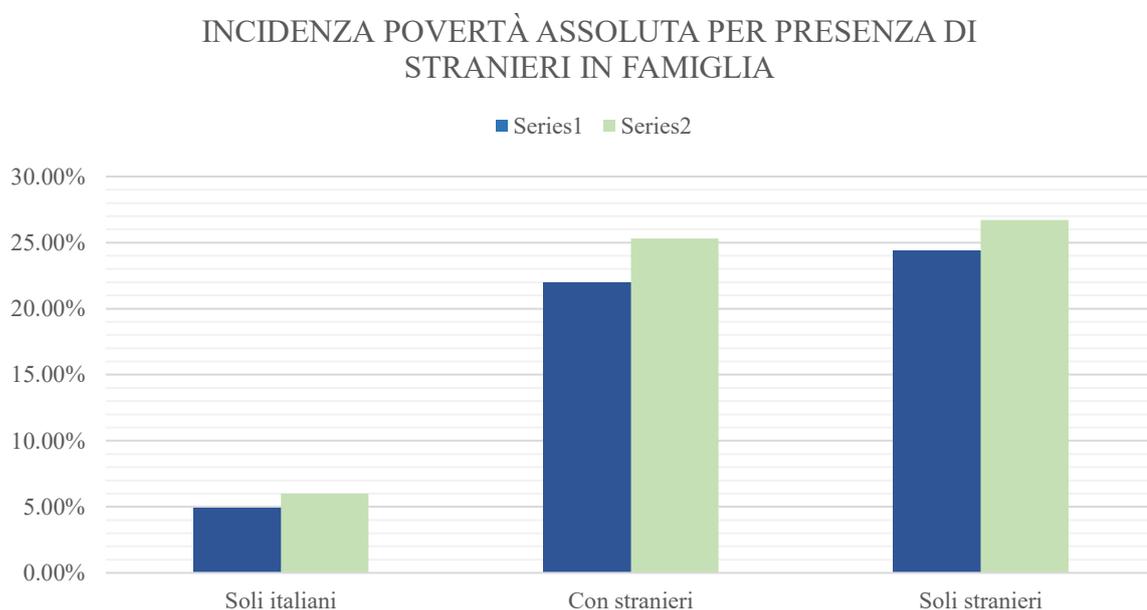
46

Particolarmente elevato è il livello di povertà assoluta tra gli individui stranieri: sono oltre 1 milione 500 mila gli stranieri in tale condizione, con un'incidenza del 29,3% (mentre l'incidenza dei cittadini italiani è pari al 7,5%). Nonostante le famiglie con stranieri rappresentino solo l'8,6% del totale delle famiglie, queste costituiscono ben il 28,3% delle famiglie in povertà assoluta. Si osserva un'incidenza del 25,3% nelle famiglie con almeno uno straniero, del 26,7% nel caso di famiglie composte unicamente da stranieri, mentre del 6,0% nel caso di famiglie di soli italiani. Qualora la famiglia comprendente almeno uno

⁴⁵ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/>

⁴⁶ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from [https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/\(grafico 4\)](https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/(grafico%204))

straniero abbia al suo interno dei minori, l'incidenza risulta pari al 28,6%, oltre tre volte in più rispetto all'8,6% delle famiglie con minori composte da soli italiani⁴⁷.



48

Volendo fare una riflessione sui dati relativi alla povertà assoluta riscontrati nell'anno 2020, è necessario considerare come la metodologia utilizzata non permetta di includere all'interno dell'analisi il fenomeno del risparmio. L'incremento di povertà assoluta, quindi, risulta unicamente legato ad una riduzione nei consumi, riduzione, però, spesso causata da una semplice impossibilità materiale, per via delle restrizioni imposte. Al tempo stesso, bisogna anche tener presente che l'aumento del risparmio ha coinvolto principalmente le famiglie dal reddito medio-alto, in quanto le famiglie in situazioni disagiate non sono in condizione di ridurre ulteriormente le loro spese per consumi. Ciò trova una sua conferma nel fatto che l'incidenza della povertà è aumentata in modo non omogeneo all'interno delle diverse classi sociodemografiche, rivelando come all'interno di alcune categorie l'impatto è stato più significativo, portando ad escludere che una maggiore povertà sia semplicemente legata ad un'impossibilità di consumare a causa del "lockdown"⁴⁹.

⁴⁷ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.

https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

⁴⁸ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/> (grafico 6)

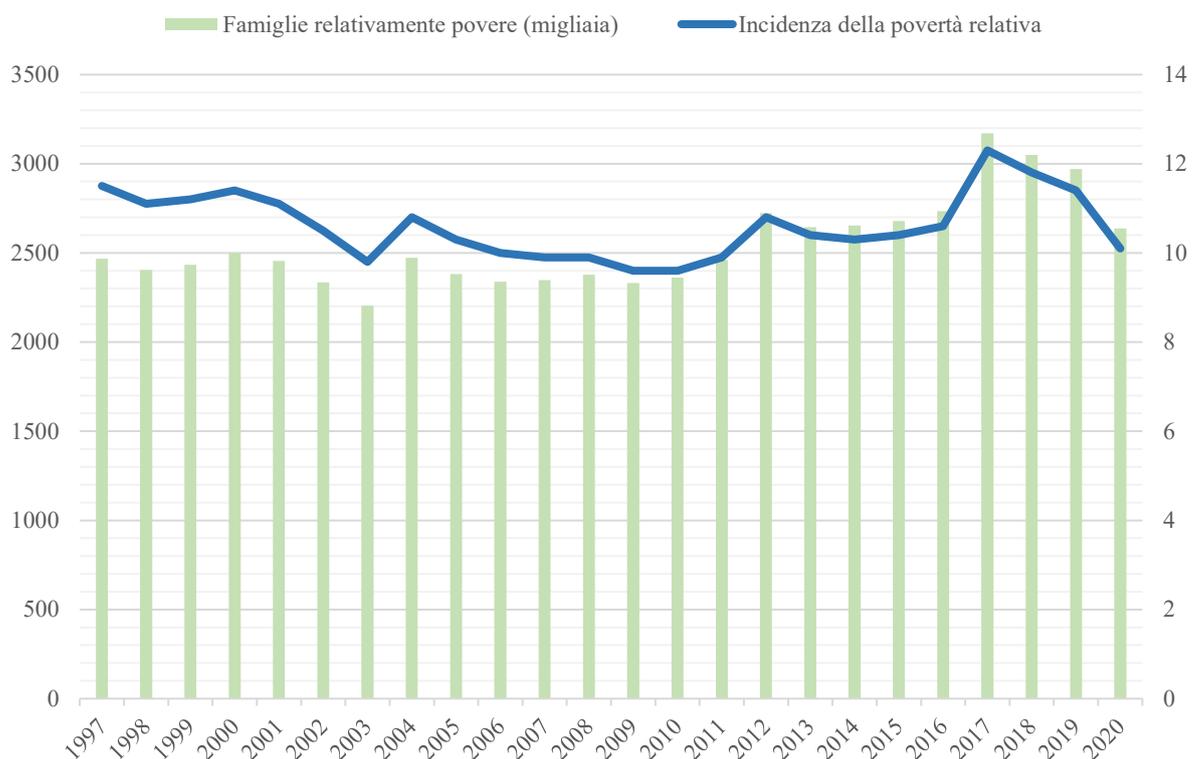
⁴⁹ Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/>

La povertà relativa risulta in calo rispetto al 2019, passando dall'11,4% al 10,1%, ossia 334 mila famiglie in meno rispetto all'anno precedente. Si assiste ad un calo nell'incidenza anche a livello individuale, passando 14,7% del 2019 al 13,5% del 2020, miglioramento riscontrabile principalmente nel Mezzogiorno. Si riduce anche l'intensità della povertà relativa, scendendo dal 23,8% al 21,4%⁵⁰. Tale risultato, però, non è altro che un effetto distorsivo del metodo relativo nel calcolo della povertà: non corrisponde infatti ad un effettivo miglioramento nelle condizioni di vita delle famiglie, ma nasce da ragioni metodologiche. In particolare, vanno considerati due fattori: da un lato una diminuzione della soglia di riferimento, passando da 1.094,95 euro nel 2019 a 1.001,86 euro nel 2020, dall'altro un diverso andamento della spesa tra le famiglie che rientrano nella parte alta della distribuzione dei consumi e le famiglie che appartengono alla parte bassa. Infatti, cambiamenti nel comportamento di spesa per consumi sono riscontrabili principalmente tra le famiglie dal reddito medio-alto. Al contrario, le famiglie più indigenti, avendo consumi già di per sé molto ridotti, non hanno subito particolari riduzioni. Perciò, l'abbassamento della soglia di riferimento non conferisce una rappresentazione realistica delle condizioni di spesa per le famiglie in difficoltà economica. Quindi, una loro uscita da uno stato di indigenza risulta priva di ogni valore sostanziale, acquistando un significato meramente formale⁵¹.

⁵⁰ Istat. (2020). Torna a crescere la povertà assoluta.
https://www.istat.it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

⁵¹ Ibidem.

FAMIGLIE POVERE ED INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA



52

1.2. Livelli di povertà in Europa

La situazione italiana si inserisce in un contesto europeo, all'interno del quale nel 2020 la percentuale di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è risultata pari al 21,9%, corrispondente a 96,5 milioni di persone. Il calcolo delle persone considerate a rischio di povertà o esclusione sociale viene effettuato dall'Eurostat, l'Ufficio statistico dell'Unione Europea. Quest'ultimo si occupa di formulare metodi armonizzati per la creazione di statistiche ufficiali europee, quantificare dati aggregati per l'Unione Europea e garantire il libero accesso a tali informazioni⁵³. Il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, spesso indicate con l'abbreviazione AROPE (*“at risk of poverty or social exclusion”*), viene stimato tramite l'utilizzo di tre criteri. Il primo criterio considera quella popolazione il cui reddito disponibile equivalente risulta inferiore alla

⁵² Taddei, M. (2021, June 18). Torna a crescere la povertà assoluta nell'anno della pandemia. Lavoce.info. Retrieved 2021, from [https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/\(grafico 7\)](https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/(grafico%207))

⁵³ Eurostat. (n.d.-a). Eurostat - Statistiche europee. Commissione europea - European Commission. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_it

soglia di rischio di povertà. Tale soglia equivale al 60% del reddito disponibile mediano equivalente nazionale. Il reddito disponibile familiare si ottiene dalla somma di tutti i redditi monetari percepiti da ogni membro della famiglia, al netto delle imposte e dei contributi sociali. Per fornire una rappresentazione più veritiera delle differenze che derivano dalla diversa ampiezza e tipologia delle famiglie, l'Eurostat impiega la scala OCSE modificata⁵⁴. Il dato che ne deriva viene chiamato "reddito disponibile equivalente". Inoltre, il tasso di rischio di povertà non viene stimato applicando una soglia comune, ma si calcola sulla base della situazione di ogni singolo stato membro dell'UE⁵⁵. I dati riguardanti il reddito vengono ricavati dall'"*European Statistics on Income and Living Conditions*" (EU-SILC), insieme di statistiche che raccolgono informazioni comparabili tra tutti i Paesi membri dell'UE, inclusi Islanda, Norvegia, Svizzera. Nello specifico, vengono forniti due tipi di dati: quelli raccolti su base annua, le cui variabili sono il reddito, la povertà, l'esclusione sociale e altre condizioni di vita (informazioni raccolte sul piano familiare); quelli riguardanti cambiamenti a livello individuale (in individui di età pari o superiore ai 16 anni) nel tempo, osservati periodicamente su un periodo di 4 anni⁵⁶. Queste informazioni risultano dalla media dei dati nazionali, ponderata per la popolazione di ogni stato⁵⁷. Il secondo criterio considera gli individui affetti da gravi privazioni materiali e sociali, ossia coloro che non sono in grado di permettersi almeno sette dei tredici elementi di privazione, considerati come desiderabili, se non addirittura necessari, per un'adeguata qualità di vita. Il terzo criterio riguarda tutti gli individui, inferiori ai 65 anni d'età, i quali vivono all'interno di una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa, ossia pari ad una percentuale inferiore al 20% del loro potenziale lavorativo totale nei dodici mesi precedenti⁵⁸. All'interno del 21,9% di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale sopra menzionato, la maggior parte è costituita da donne, giovani adulti, persone con un basso livello di istruzione e disoccupati⁵⁹.

⁵⁴ Vedere paragrafo 2.1.

⁵⁵ Eurostat. (n.d.-e). Statistiche sulla povertà di reddito - Statistics Explained. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/it&oldid=501578(fonte dei dati)

⁵⁶ Eurostat. (n.d.-a). European Union Statistics on Income and Living Conditions - Access to microdata. Eurostat. Retrieved 2021, from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

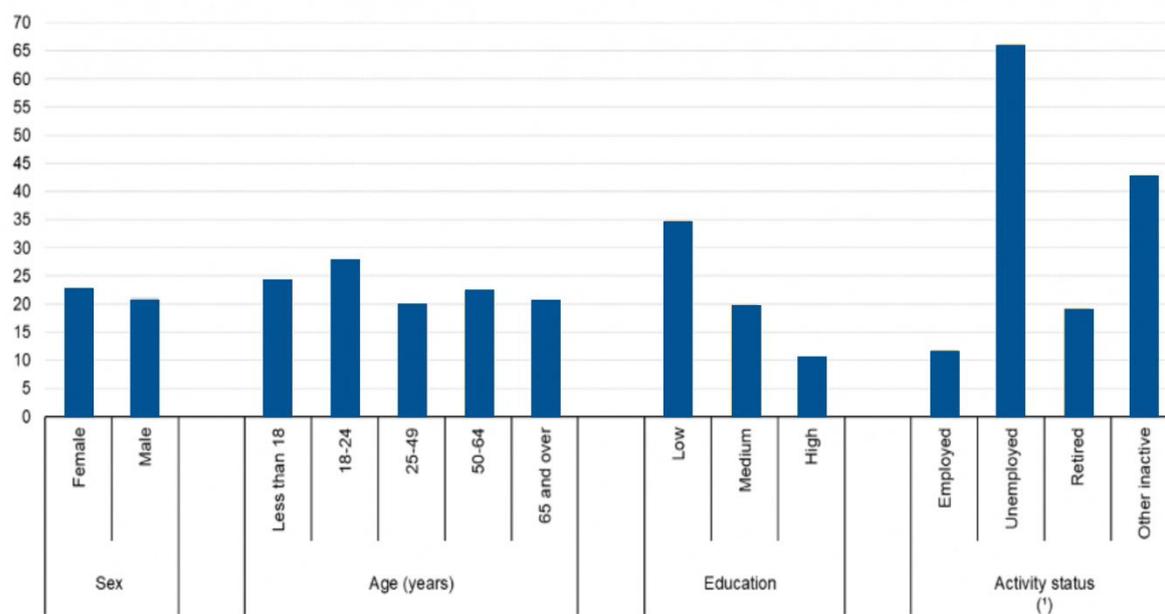
⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Eurostat. (n.d.). Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion

⁵⁹ Eurostat. (n.d.-c). Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion

Share of people at risk of poverty or social exclusion, analysed by socio-economic characteristic, EU, 2020

(%)



Note: estimates.

(*) Population aged 16 years and over.

(²) Population aged 18 years and over.

Source: Eurostat (online data codes: ilc_peps01n, ilc_peps02n, ilc_peps04)

eurostat

Inoltre, la percentuale più alta è esposta al primo dei criteri utilizzati dall'Eurostat nel compiere la classificazione, per un numero pari a 75.3 milioni di persone a rischio di povertà legato al reddito. In particolare, è esposto a tale rischio più di un quinto della popolazione in Spagna (21,0%), Italia (20,1%⁶⁰), Bulgaria (23,8%), Romania (23,4%), Lettonia (22,9%⁶¹), Lituania (20,9%) ed Estonia (20,7%)⁶².

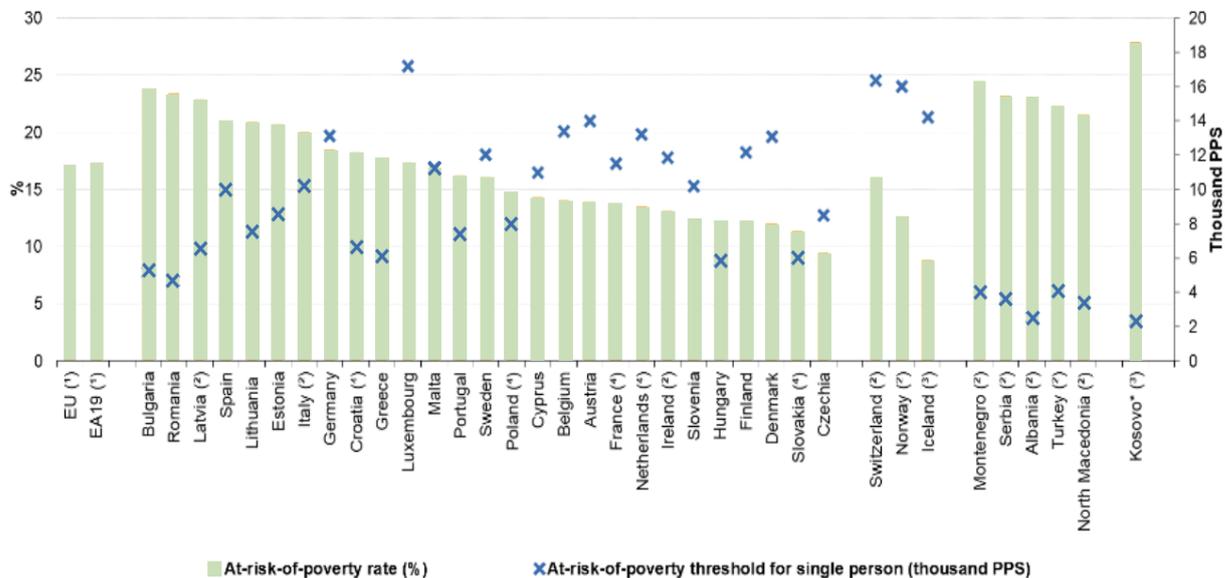
⁶⁰ Dato riferito al 2019.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Eurostat. (n.d.-c). Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained. Eurostat.

Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion

At-risk-of-poverty rate and at-risk-of-poverty threshold, 2020



Note: ranked on the at-risk-of-poverty rate.

(*) Estimates. At-risk-of-poverty threshold: not available.

(*) 2019.

(*) 2018.

(*) Provisional.

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

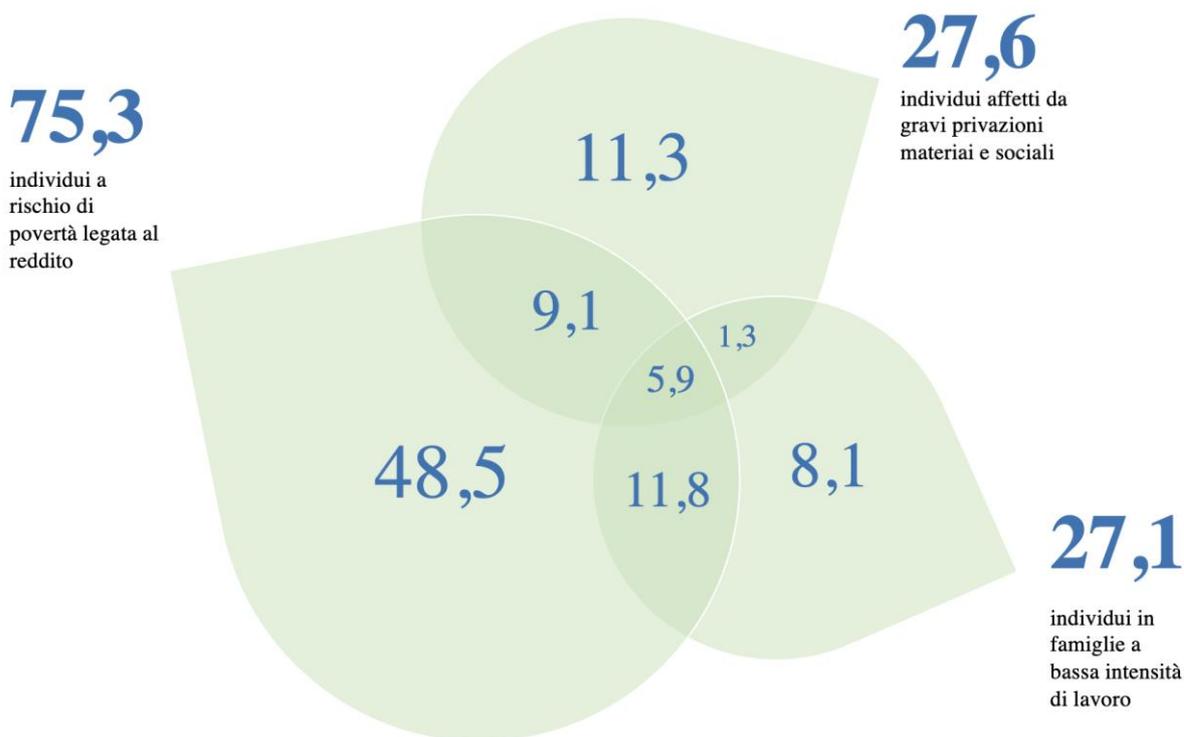
Source: Eurostat (online data codes: ilc_li02 and ilc_li01)

eurostat

Per quanto riguarda gli altri due criteri, si calcolano 27.6 mila individui affetti da gravi privazioni materiali e sociali e 27.1 milioni di persone che vivono in una situazione familiare a bassa intensità di lavoro. Dall'immagine appena sotto, è inoltre possibile osservare il numero di individui esposti a più di una delle condizioni prese in considerazione⁶³.

NUMERO DI PERSONE A RISCHIO POVERTA' O ESCLUSIONE SOCIALE,
ANALIZZATO PER TIPOLOGIA DI RISCHIO, EU
(in migliaia)

⁶³ Ibidem.



64

L'indicatore AROPE, oltre a fornire le informazioni fin qui esposte, costituisce la base sulla quale vengono misurati i progressi raggiunti dai singoli stati membri, nell'ottica degli obiettivi posti dalle strategie europee. Attualmente, la dichiarazione di Porto⁶⁵ ha richiamato l'attenzione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, elaborato nel 2017, ma mai attuato. Quest'ultimo stabilisce 20 principi e diritti fondamentali, con i quali viene garantita l'equità ed il corretto andamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Questi principi vengono trasformati in azioni tangibili dal Piano d'azione, in modo da permettere ai singoli Paesi membri il raggiungimento degli obiettivi posti. In particolare, ad oggi l'Unione europea si è impegnata a raggiungere entro il 2030

⁶⁴ Eurostat. (n.d.-c). Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion (figura 4).

⁶⁵ Documento firmato dai capi di Stato a seguito del Summit tenuto dalla presidenza portoghese del Consiglio, il 7 e l'8 maggio 2021.

tre macro-obiettivi⁶⁶, tra i quali rientra la riduzione delle persone che si trovano a rischio di povertà o esclusione sociale per un numero almeno pari a 15 milioni di individui⁶⁷.

2. Il benessere: dalla sua interpretazione alla sua applicazione

2.1. Diverse concezioni di “welfare”

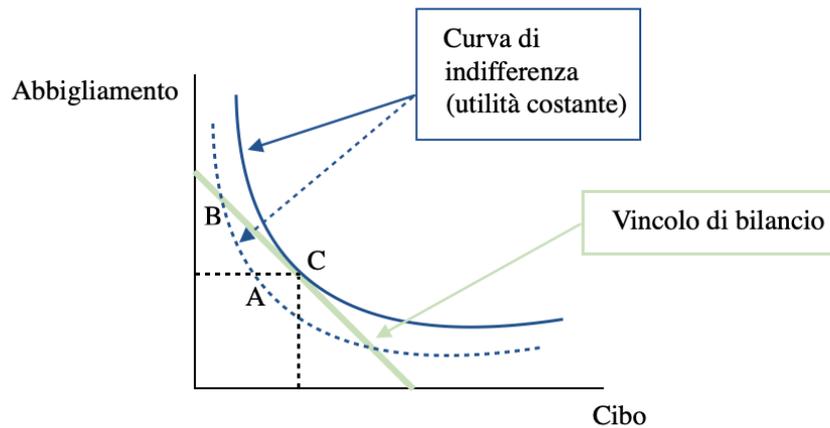
Le diverse politiche di contrasto alla povertà traggono la loro origine dalle molteplici interpretazioni assunte dal concetto di “welfare”. Queste differiscono in base all’importanza attribuita al giudizio che il singolo dà sul proprio benessere. Inoltre, dipendono anche dai fattori che vengono tenuti in considerazione in tale misurazione. L’idea per cui il benessere individuale dipenda dalle capacità familiari nell’acquisto dei prodotti di base è largamente condivisa. Rimangono, invece, oggetto di dibattito gli ulteriori fattori da includere all’interno della valutazione⁶⁸.

Tra gli approcci economici, in base ai quali vengono monitorati i progressi sociali e da cui derivano le politiche messe in atto, il “Welfarism” può essere considerato il metodo standard. Questo si basa unicamente sui livelli di benessere individuale, associati all’idea di utilità individuale, ossia ciò che il singolo massimizza tramite le proprie scelte. Quindi, il benessere collettivo viene visto come semplice somma degli interessi individuali. Inoltre, questo approccio si oppone ad una concezione paternalistica di welfare: il singolo viene qui considerato come perfettamente razionale ed in grado di provvedere al soddisfacimento dei propri bisogni in maniera del tutto autonoma. Il “Welfarism” trova una sua rappresentazione analitica tramite la funzione di utilità, la quale riassume le preferenze del consumatore e ne permette un confronto con il vincolo di bilancio.

⁶⁶ Commissione Europea. (2021, September 2). Il piano d’azione del pilastro europeo dei diritti sociali. Commissione europea - European Commission. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_it

⁶⁷ Riva, P. (2021, November 19). Povertà: l’Europa alle prese con l’eredità della pandemia. Secondo Welfare. Retrieved 2021, from <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/poverta-leuropa-alle-prese-con-leredita-della-pandemia/#easy-footnote-bottom-1-47006>

⁶⁸ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press. (capitolo 3)



Nel grafico sopra riportato si osserva l'esempio di un paniere composto da due beni: il cibo, con la corrispondente quantità Q_c ed il relativo prezzo P_c , e l'abbigliamento, da cui dipendono le variabili Q_a e P_a . La spesa totale (Y) è tale per cui vale la relazione seguente:

$$P_c Q_c + P_a Q_a \leq Y.$$

Quindi, il consumatore dovrà scegliere la combinazione dei due beni che gli garantisca il massimo livello di utilità raggiungibile, dato il vincolo di bilancio. Quest'ultimo è rappresentato a livello analitico dalla relazione precedente, mentre a livello grafico corrisponde alla linea retta sopra riportata. La linea curva, denominata "curva di indifferenza", rappresenta la funzione di utilità $U(Q_c, Q_a)$, ossia l'insieme di punti ai quali corrispondono tutte le diverse combinazioni dei beni in grado di conferire un certo grado di utilità al consumatore. La pendenza di questa curva prende il nome di "tasso marginale di sostituzione", ossia l'incremento nel consumo di uno dei due beni necessario a compensare l'unità in meno consumata del secondo bene. Per il singolo risulterà indifferente scegliere uno qualsiasi dei diversi panieri presenti su una stessa curva di indifferenza. Più la curva di indifferenza è posizionata in alto nel grafico, maggiore sarà l'utilità che questa conferisce al consumatore. Il budget costituirà l'unico criterio di scelta, per il quale verrà considerata la curva di indifferenza che si trova nel punto più alto del grafico, senza però superare la retta del vincolo di bilancio. Il paniere ottimale (Q_c^* , Q_a^*) sarà quindi costituito dal punto C, ossia il punto di intersezione delle due curve. Nel punto C si raggiunge una situazione di equilibrio, ossia la condizione per cui non esiste nessun'altra redistribuzione del reddito tale da garantire

⁶⁹ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press. (figure B3.1.1 *Consumer Choice*, capitolo 3, paragrafo 3.1)

un'utilità maggiore⁷⁰. Numerose critiche sono state fatte al modello. Innanzitutto, la perfetta razionalità dell'individuo risulta essere un presupposto del tutto irrealistico. In più, è messa in discussione la capacità della funzione di utilità di fornire sufficienti informazioni sul benessere, non riuscendone a rappresentare eventuali variazioni sia nel tempo che a seguito di un cambiamento politico. Risulta difficile anche il confronto con il benessere degli altri individui, data l'eterogeneità presente per quanto riguarda le loro caratteristiche non di mercato, rilevanti per il calcolo del "welfare". Infatti, alcune persone possono avere caratteristiche, come l'anzianità, una disabilità, condizioni climatiche sfavorevoli e così via, tali da rendere necessaria una maggiore quantità di un certo bene per raggiungere lo stesso livello di utilità di quelli non affetti da tali difficoltà. Di conseguenza, non è possibile dedurre un indice di paragone delle utilità unicamente dai comportamenti di domanda e offerta oggettivamente misurabili. Quindi, si rende necessario ampliare la quantità di informazioni a disposizione, che vadano oltre il comportamento osservato nei mercati, così da permettere una corretta valutazione del benessere⁷¹.

Tra le alternative opposte al modello di "Welfarism", è presente un approccio basato su specifiche deprivazioni, per le quali si valuta qualora i singoli soddisfino o meno determinati requisiti standard riguardanti le condizioni di vita. In questo caso, le preferenze del consumatore non vengono prese in considerazione. Le criticità di tale metodo risiedono da un lato nell'arbitrarietà con cui vengono scelte le dimensioni idonee ad essere analizzate, dall'altro nell'eccessivo paternalismo che ne deriva. Infatti, gli esperti ricoprirebbero l'incarico di decisori riguardo ciò che è giusto e necessario per l'individuo, ergendosi al di sopra del singolo ed ignorando ogni possibile preferenza individuale⁷².

Un approccio che si possa porre nel mezzo tra i due estremi sopra descritti è stato formulato da Amartya Sen⁷³. Secondo tale metodo, la povertà viene intesa come mancanza di "capability", ossia capacità di condurre uno stile di vita adeguato⁷⁴. Questo stile di vita idoneo, però, non deriva unicamente dal possesso dei beni di base, ma si identifica nella possibilità di vivere al sicuro, a lungo, avere un impiego, essere ben nutrito ed istruito, più in generale essere

⁷⁰ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press. (box 3.1 *Consumer Choice*, capitolo 3, paragrafo 3.1)

⁷¹ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (capitolo 3, paragrafo 3.1).

⁷² Ibidem.

⁷³ Economista, filosofo e accademico indiano. Ha ricevuto il premio Nobel per l'economia nel 1998.

⁷⁴ Vedi capitolo 2.

in grado di partecipare alle attività economiche e sociali. Questo tipo di approccio non nega la razionalità degli individui, né il fatto che il benessere sociale vada giudicato in base ai livelli di benessere individuale. Pone, però, l'attenzione sulle differenze tra gli individui, tali da far sì che il benessere non derivi unicamente dal reddito e tale che non possa identificarsi esclusivamente nella massimizzazione dell'utilità individuale⁷⁵. Questo tipo di approccio è stato visto come la principale teoria concorrente al metodo del “*Welfarism*”. È possibile, però, dare un'interpretazione dell'approccio basato sulle “*capabilities*” che sia coerente con il metodo “welfarista”. È possibile scrivere: utilità = $u(\text{capacità})$. Le capacità a loro volta seguono questa relazione: capacità = $f(\text{beni consumati, caratteristiche})$. Unendo le due equazioni, si ottiene: utilità = $u(\text{beni consumati, caratteristiche})$. Quindi, le capacità vengono viste come generatori diretti di utilità, da cui poi derivano preferenze eterogenee. Le stesse capacità, raggiungibili dall'individuo, dipendono dal reddito, dai prezzi e dalle caratteristiche del soggetto⁷⁶. Quindi, il contributo più importante fornito dall'approccio sulle capacità è il riconoscimento esplicito di come le famiglie differiscano tra loro nel convertire i beni in benessere⁷⁷.

Negli approcci finora considerati, il contesto sociale è stato sempre lasciato in secondo piano, se non addirittura del tutto tralasciato. Si rende così necessaria un'ulteriore visione, la quale inserisca i bisogni in un determinato contesto sociale. Quest'ultimo porta a considerare l'esclusione o meno dalle attività sociali, come già considerato dall'approccio sulle capacità, ma comporta anche molto di più. In particolare, può portare a valutare una povertà intesa come mancanza di opportunità di progresso futuro oppure una povertà in termini di deprivazione relativa. A questo tipo di considerazione si lega il concetto di povertà relativa, intesa come misura delle disuguaglianze presenti all'interno di una popolazione, così che venga valutato il grado di povertà di un soggetto rispetto alla condizione degli altri individui che fanno parte della stessa società⁷⁸.

Risulta meritevole di attenzione un ulteriore approccio, che si propone come alternativa al “*Welfarism*”, ossia un approccio basato sulle opportunità (INOP: “*inequality of opportunity*”).

⁷⁵ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press. (box 2.1 *Functionings, Capabilities, and Utilities*, capitolo 2, paragrafo 2.1)

⁷⁶ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (box 3.3 *A Welfarist Interpretation of Capabilities*, capitolo 3, paragrafo 3.1).

⁷⁷ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (capitolo 3, paragrafo 3.1).

⁷⁸ Ibidem.

Secondo questa visione, si può parlare di disuguaglianze non osservando i risultati, ma analizzando invece le opportunità di partenza. Mentre una disuguaglianza di opportunità viene condannata, una disparità nei risultati è accettata, nel momento in cui riflette gli sforzi personali⁷⁹. L'approccio INOP adopera un modello di regressione del reddito sulle circostanze. L'utilità viene vista come funzione del reddito e dello sforzo personale: $utilità = u(\text{reddito}, \text{sforzo})$. A sua volta, il reddito dipende dallo sforzo personale e dalle circostanze: $\text{reddito} = f(\text{sforzo}, \text{circostanze})$. Una volta scelto il livello ottimale di sforzo (sforzo^*), ossia la quantità di sforzo che permette la massimizzazione dell'utilità, questo risulterà una funzione delle circostanze stesse: $\text{sforzo}^* = e(\text{circostanze})$. Unendo le equazioni sopra riportate, otteniamo come il benessere personale corrisponda al massimo livello di utilità raggiungibile, il quale dipende dalle circostanze di ognuno, come segue: $utilità = u[f(\text{sforzo}^*, \text{circostanze}), \text{sforzo}^*]$ ⁸⁰. Quindi, nel momento in cui l'utilità dipende non solo dallo sforzo inteso come variabile del reddito, ma anche da uno sforzo indipendente dal reddito, il mero reddito non risulterà più una variabile monetaria sufficiente a dare una corretta rappresentazione del benessere. Il merito di questo tipo di approccio è ampiamente dibattuto, in quanto non considera la variabile del caso e condanna le scelte sbagliate, come se un tale comportamento non fosse parte della natura umana⁸¹.

In generale, è possibile affermare che una misura del benessere che tenga conto di ogni elemento determinante per la felicità dell'individuo è quasi impossibile da sviluppare. Risulta quindi preferibile focalizzarsi su una stima del benessere economico, basata sulla possibilità del singolo di usufruire dei beni ritenuti essenziali, inserendo al loro interno tanto i beni necessari ad una sussistenza strettamente materiale, quanto i beni funzionali al soddisfacimento delle capacità.

2.2. Il "Welfare State"

Una volta chiarito il concetto di benessere, si può passare alla definizione e allo studio del "Welfare State", ossia l'insieme di politiche messe in atto dallo Stato, tramite le quali lo Stato stesso si assume come prerogativa e responsabilità lo sviluppo della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini. La creazione di benessere non dipende

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (box 3.5 *Measuring INOP When Effort Matters to Welfare*, capitolo 3, paragrafo 3.1).

⁸¹ Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (capitolo 3, paragrafo 3.1).

unicamente dalle politiche pubbliche disposte, ma è frutto anche della partecipazione dello Stato con altre due istituzioni fondamentali, ossia il mercato e la famiglia. Infatti, dal mercato, e quindi dalla sfera economica, dipendono la quantità e la qualità delle risorse disponibili necessarie alla creazione di benessere. Nella famiglia, invece, si individua la rete sociale primaria, tramite la quale i singoli riescono a contribuire alla sicurezza e alla protezione della società a cui appartengono. Accanto a queste tre sfere di regolazione appena citate, ossia lo Stato, la famiglia ed il mercato, si affianca anche il cosiddetto “terzo settore”, un mondo ampio e variegato che costituisce a sua volta una delle agenzie principali di creazione del “*welfare*”⁸².

È la diversa allocazione di responsabilità tra i quattro agenti sopra citati che distingue i diversi modelli di “*Welfare State*”, così da stabilire una diversa quantità, modalità ed un diverso contenuto tra ciò che viene garantito dallo Stato e ciò che invece proviene da fonti differenti. In particolare, è possibile fare una classificazione delle diverse politiche sociali messe in atto sulla base di quattro elementi: gli strumenti utilizzati, i quali possono consistere in trasferimenti di denaro o in erogazione di servizi; le regole di accesso, che possono prevedere o meno l'accertamento delle condizioni di necessità; le modalità di finanziamento, le quali possono derivare da una fiscalità generale oppure da contributi sociali o, ancora, per mezzo di pagamenti delle prestazioni ricevute; gli assetti organizzativo-gestionali. A livello teorico si distinguono quattro tipologie di “*Welfare State*”: il modello liberale, il modello conservatore, quello social-democratico ed il modello mediterraneo.

Il modello liberale, riscontrabile in paesi come il Regno Unito e l'Irlanda, vede come principali destinatari delle politiche sociali le persone in stato di necessità e che quindi versano in condizioni di indigenza. Di conseguenza, non è un sistema di tipo universale, ma al contrario è di tipo categoriale, ossia basato su interventi per specifici gruppi a rischio. Il tipo di sostegno consiste principalmente nell'erogazione di sussidi, così che il livello di prestazioni fornite risulti molto basso. Il mercato emerge come il principale attore, mentre l'azione dello Stato assume un ruolo marginale. Le fonti di finanziamento sono varie, comprendendo sia i contributi sociali (provenienti da imprese e lavoratori)

⁸² Vogliotti, S., & Vattai, S. (2014). Modelli di Welfare state in Europa. Afiopl. Retrieved 2021, from http://afiopl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf (capitolo 1, paragrafo 1.1).

per finanziare le prestazioni in denaro, sia i contributi dello Stato, comprendenti le tasse pagate dai cittadini, usate per finanziare ad esempio la sanità.

Il modello conservatore o continentale è tipico di paesi come la Germania, la Francia, l’Austria e l’Olanda. Qui i principali destinatari delle politiche sociali sono i lavoratori con le loro famiglie, così che il collegamento tra la posizione lavorativa e le prestazioni sociali assume un ruolo fondamentale. Alla base di questo modello è presente il principio di sussidiarietà⁸³, per cui lo Stato interviene solo nel momento in cui le famiglie non sono in grado di provvedere in modo autonomo ai bisogni dei propri componenti. È qui presente una “demercificazione”⁸⁴, anche se non assoluta: lo Stato è in grado di attenuare la dipendenza dal mercato, senza riuscire però ad annullarla. Inoltre, la “destratificazione” risulta bassa, in quanto si conservano le differenze di status, classe e genere. Al pari del modello liberale, anche qui le fonti di finanziamento consistono sia in contributi sociali che in contributi dello Stato.

Il “*Welfare State*” social-democratico è riscontrabile in Svezia, Danimarca e Norvegia. La caratteristica principale è l’universalismo, ossia una protezione sociale indirizzata a tutti i cittadini, in base ai diversi stati di bisogno. A ciò si lega un alto livello di “destratificazione”, legato al riconoscimento dell’uguaglianza tra i cittadini. L’attore principale in questo caso è lo Stato, il quale riesce a garantire un alto livello di prestazioni. Le fonti di finanziamento consistono principalmente in contributi dello Stato.

Il modello mediterraneo, invece, è proprio di Spagna, Grecia, Portogallo e Italia. Anche qui si ritrova il principio di sussidiarietà, in base al quale il ruolo principale è affidato alla famiglia, la quale si deve impegnare nel garantire assistenza ai propri componenti. L’intervento pubblico è invece di tipo residuale, attivandosi solo a seguito del fallimento delle reti sociali primarie e determinando così una rete di sicurezza di base non sufficientemente tempestiva. La “demercificazione” risulta non equilibrata, in quanto alta per alcuni gruppi e bassa per altri. Si riscontra un alto livello di “destratificazione”.

⁸³ Principio in base al quale l’ente di livello superiore interviene solo nel momento in cui l’ente di livello inferiore non è in grado di svolgere i compiti necessari.

⁸⁴ Per demercificazione si intende l’assunzione totale dei rischi da parte dello Stato. L’assistenza sociale assume quindi un valore non solo commerciale, nel momento in cui viene sottratta al mercato.

Il livello di prestazioni fornite risulta basso e le principali fonti di finanziamento consistono in contributi sia sociali che statali⁸⁵.

3. *Il caso italiano*

3.1. *Lo stato sociale in Italia*

Il “*Welfare State*” italiano può essere analizzato mettendo in luce cinque sue caratteristiche essenziali: il carattere particolaristico, l’importante cultura clientelare, la sua natura dualistica, la prevalenza dei trasferimenti di reddito sulla fornitura di servizi ed il suo carattere paternalistico e patriarcale⁸⁶.

Per quanto riguarda il primo punto evidenziato, il suo carattere particolaristico si oppone ad un modello universalistico di stato sociale: i servizi pubblici offerti non sono indirizzati a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro occupazione o dalla loro condizione economica, ma sono al contrario indirizzati ad uno specifico gruppo o categoria sociale. Di conseguenza, lo “status” che il singolo acquista tramite la propria occupazione assume un ruolo fondamentale. Questo aspetto viene meno, almeno parzialmente, all’interno di tre ambiti: l’istruzione, le pensioni e la sanità. Per quanto riguarda l’istruzione, è tramite la riforma della scuola dell’obbligo nel 1962 che si assiste alla creazione di un sistema per il quale vengono garantiti uguali servizi per tutti, usufruendo della fiscalità generale, così che ogni cittadino possa concludere un percorso minimo scolastico. Seppur vero che tale servizio pubblico non ha una natura selettiva, in quanto non richiede da parte dei cittadini una cosiddetta “prova dei mezzi”⁸⁷, al tempo stesso non rientra neanche tra i servizi di natura pienamente universalistica. Infatti, la prestazione sociale è pur sempre subordinata alla presenza di caratteristiche extra monetarie, ossia nello specifico un’età che non superi i 16 anni. Tali servizi offerti possono essere definiti come “pseudo-universali”.⁸⁸ Un simile tentativo di avvicinamento ad un sistema universale, o meglio pseudo-universale, è avvenuto anche per quanto riguarda il sistema pensionistico: nel 1969 venne istituita la pensione sociale, con la quale si è affermata l’idea per cui ogni cittadino ha diritto ad un

⁸⁵ Vogliotti, S., & Vattai, S. (2014). Modelli di Welfare state in Europa. Afiopl. Retrieved 2021, from http://afiopl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf (capitolo 1, paragrafo 1.4).

⁸⁶ Ascoli, U. (n.d.). Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano | SISCO. Retrieved 2021, from <https://www.sisco.it/articoli/cittadinanza-1075/le-caratteristiche-fondamentali-del-welfare-state-italiano-1086/>

⁸⁷ Il servizio viene garantito a prescindere dalla situazione economica del soggetto che ne usufruisce.

⁸⁸ Toso, S. (2016). Reddito di cittadinanza o reddito minimo? Il Mulino. (capitolo 1).

qualche sostegno da parte della società, a prescindere dalla carica lavorativa ricoperta durante il corso della sua vita. Tuttavia, ad oggi la pensione sociale non rappresenta uno strumento adeguato di lotta alla povertà, in quanto non garantisce una vita dignitosa a chi la riceve. Ad ogni modo, ciò rappresenta un tentativo di smussare l'impronta fortemente particolaristica presente nella cultura italiana. È in merito alla sanità che possiamo parlare di un'impostazione propriamente universalistica, a partire dalla riforma del 1978 con la quale venne istituito il Servizio Sanitario Nazionale. Da qui, si affermò il diritto assoluto di tutela alla salute, prevedendo livelli minimi di assistenza sanitaria e prestazioni sanitarie gratuite, sovvenzionate dalla fiscalità generale. Per quanto quest'ultimo aspetto di piena gratuità delle prestazioni non abbia trovato una sua completa realizzazione, rimane l'impianto di tipo universalistico, che si distacca dalla natura particolaristica che caratterizza la restante parte del sistema di "*welfare*" italiano.

Il carattere clientelare delle politiche sociali italiane si lega ad un sistema di scambio politico, per il quale sono state spesso garantite prestazioni in cambio di un'adesione o di una lealtà politica. Spesso questo tipo di meccanismo ha trovato una sua applicazione non tanto in grandi riforme, ma piuttosto tramite un'opera di manipolazione più insidiosa, caratterizzata da continui piccoli cambiamenti e modifiche a livello legislativo. Un esempio eclatante riguarda il sistema pensionistico: tra il 1976 ed il 1980, il Parlamento italiano ha prodotto ben 200 nuove disposizioni di legge, tra aggiunte di articoli ed emendamenti, così da modificare la struttura delle pensioni. Questi cambiamenti spesso venivano inseriti all'interno di disegni di legge più ampi, il cui titolo risultava fuorviante rispetto al contenuto delle piccole disposizioni contenute. Un ulteriore esempio riguarda l'introduzione di una pensione di invalidità non soltanto per una disabilità fisica, ma anche per una disabilità definita come "sociale", come l'abitare in una zona ad alto tasso di disoccupazione. Ciò ha portato al proliferare di pensioni di invalidità, tale da superare in numero quelle di vecchiaia, finché nel 1984 si è tornati ad una concezione di invalidità meramente fisica. Ad oggi continuano ad esserci scambi di natura clientelare, favorendo l'una o l'altra categoria di cittadini e mettendo in luce la natura fortemente corporativa alla base del nostro stato sociale.

L'aspetto dualistico del nostro "*Welfare State*" indica la forte disparità a livello territoriale riscontrabile nella tipologia e nella quantità di servizi pubblici offerti nelle regioni del Sud ed in quelle del Centro-Nord. Nelle prime, infatti, si osserva un livello di gran lunga

inferiore di prestazioni sociali, rispecchiando una capacità delle regioni meridionali di contribuzione alla fiscalità generale notevolmente limitata rispetto al resto d'Italia.

Per quanto riguarda la tipologia di servizi offerti, gran parte delle risorse pubbliche vengono investite per la sovvenzione di un sistema di trasferimenti di reddito. Per poter compiere un cambiamento significativo così da spostare l'attenzione sulla fornitura dei servizi, sarebbe necessaria una riforma profonda, di natura culturale. Ciò permetterebbe, l'avvicinamento ad un sistema più inclusivo, meno diviso a livello territoriale e meno soggetto a manipolazioni di tipo clientelare.

Infine, il carattere patriarcale è alla base del nostro sistema sociale, derivando da una cultura familiare che delega la donna al ruolo principalmente domestico. Tale impostazione ancora oggi fatica a adattarsi ad una realtà ormai mutata, caratterizzata da una massiccia partecipazione delle donne al mondo del lavoro. Questo processo di avanzamento sociale, che ha avuto luogo in Italia con ritardo rispetto a gran parte dell'Europa, necessita ancora di profondi cambiamenti a livello di politiche pubbliche, così che possano tenere conto della diversa impostazione familiare⁸⁹.

3.2. Le politiche di contrasto della povertà in Italia: i trasferimenti monetari

Come già precedentemente menzionato, in Italia la maggiore forma di assistenza sociale consiste in trasferimenti di natura monetaria. Questi ultimi non vengono forniti alla totalità della popolazione, ma si basano invece sulla verifica di determinate condizioni di eleggibilità: un accertamento della condizione economica dei soggetti coinvolti, un vero e proprio “*means-testing*”, ossia una prova dei mezzi che il singolo o la famiglia ha effettivamente a disposizione; una verifica dell'appartenenza o meno del soggetto coinvolto a determinate categorie sociali, ritenute dallo Stato bisognose di una determinata forma di assistenza sociale. In questo secondo caso di “*targeting*”, ossia un'accezione più ampia di selettività, che comprende al suo interno anche l'adesione al gruppo sociale e che spesso viene impiegata in mancanza di strumenti sufficienti a compiere una prova dei mezzi⁹⁰. Questa selettività, che risulta dominante nel sistema di “*welfare*” italiano, si inserisce all'interno di un dibattito, che vede contrapporsi misure

⁸⁹ Ascoli, U. (n.d.). Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano | SISCO. Retrieved 2021, from <https://www.sisco.it/articoli/cittadinanza-1075/le-caratteristiche-fondamentali-del-welfare-state-italiano-1086/>

⁹⁰ Toso, S. (2016). Reddito di cittadinanza o reddito minimo? Il Mulino. (capitolo 1).

di stampo selettivo con misure di stampo universalistico, senza che si possa dichiarare un'effettiva superiorità di una forma sull'altra. È pur vero che forme di erogazione monetaria propriamente universalistiche, che forniscano una garanzia incondizionata a tutti i cittadini a prescindere da ogni condizione economica o sociale, non hanno mai trovato un'applicazione. Ciò deriva dal fatto che il ricorso a metodi selettivi appare più naturale non solo in presenza di vincoli di bilancio, ma anche con riferimento ad una questione di uguaglianza sociale. Infatti, garantire un pari servizio sociale a cittadini che partono da condizioni economiche differenti presenta implicazioni tanto a livello etico quanto a livello di efficacia nel contrasto alle disuguaglianze sociali⁹¹.

Nei paragrafi successivi verranno analizzate le prestazioni monetarie attualmente garantite dallo Stato, le quali rientrano all'interno della rete di protezione di ultima istanza, i cosiddetti strumenti di contrasto al rischio di povertà.

3.2.1. Integrazione al trattamento minimo

L'integrazione al trattamento minimo è una prestazione economica assicurata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) ed è finalizzata all'integrazione delle pensioni che non raggiungono una determinata soglia minima prefissata, la quale viene aggiornata annualmente in base alla rivalutazione delle pensioni⁹². Tale soglia nel 2022 ammonta a 523,83 euro mensili, per un totale di 6.809,79 annuali, considerando 13 mensilità. Trattandosi di un'integrazione, l'importo effettivo che verrà poi erogato sarà pari alla differenza tra l'ammontare della soglia considerata e la pensione percepita dal soggetto coinvolto, così che venga raggiunta la pensione minima. La misura assistenziale viene garantita in forma piena a tutti i non coniugati che possiedono un reddito annuo inferiore alla soglia di 6.809,79 euro, mentre in forma parziale per coloro che possiedono un reddito annuo compreso tra 6.809,79 euro e 13.619,58 euro. Qualora il pensionato risulti coniugato, verrà presa in considerazione una soglia di reddito più alta, tenendo però presente anche il reddito del coniuge. In particolare, si potrà godere della forma piena in presenza di un reddito annuo complessivo non superiore a 20.429,37 euro ed un reddito

⁹¹ Toso, S. (2016). Reddito di cittadinanza o reddito minimo? Il Mulino. (capitolo 1).

⁹² Secci, N. (2022, December 2). Pensioni: trattamento minimo 2022. La Legge per Tutti. Retrieved 2022, from https://www.laleggepertutti.it/540524_pensioni-trattamento-minimo-2022

del pensionato non superiore a 6.809,79 euro. La forma parziale viene applicata nel momento in cui il reddito complessivo non superi la soglia di 27.239,16 euro ed il reddito del pensionato quella di 13.619,58 euro. In linea di massima, sono soggette a tale integrazione tutte le pensioni sia dirette, come le pensioni di vecchiaia, di anzianità o anticipate, sia indirette, come le pensioni ai superstiti o le pensioni di reversibilità. Per quanto riguarda le pensioni dei liberi professionisti, tale forma di assistenza può essere garantita o meno a seconda del regolamento per le prestazioni previdenziali adottato dall'ente considerato. Sono invece escluse le pensioni calcolate tramite il sistema contributivo, fatta eccezione per le pensioni ottenute tramite l'opzione donna, prorogata dalla legge di Bilancio 2022⁹³.

3.2.2. *Assegno sociale*

L'assegno sociale è una forma di assistenza di natura monetaria garantita dall'Inps, adottata in sostituzione della pensione sociale a partire dal 1° gennaio 1996. È rivolta ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari iscritti presso l'anagrafe di un Comune italiano, agli stranieri extracomunitari e a coloro che possiedono una residenza effettiva, stabile e continuativa da almeno dieci anni nel territorio italiano. Inoltre, i requisiti richiesti prevedono un'età non inferiore ai 67 anni compiuti e un reddito annuale personale non superiore ai 6085,30 euro o un reddito complessivo con il coniuge non superiore a 12.170,60 euro. Nel 2022, l'importo dell'assegno sociale risulta pari a 468,10 euro mensili, calcolate per 13 mensilità. Tale somma viene garantita unicamente a coloro il cui reddito personale risulti pari a zero. Qualora sia presente un reddito, comunque inferiore alla soglia sopra riportata, viene calcolata la differenza tra l'importo previsto per l'assegno sociale annuo ed il reddito personale, dividendo poi il tutto per 13 mensilità⁹⁴.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Bonaddio, D. (2021, December 22). Assegno sociale: come si calcola, a chi spetta, importi 2022. *LeggiOggi*. Retrieved 2022, from <https://www.leggioggi.it/2021/12/22/assegno-sociale-importi-2022/>.

3.2.3. *Assegno per il nucleo familiare*

L'assegno per il nucleo familiare è una prestazione economica garantita dall'Inps. È destinata ai nuclei familiari di alcune categorie di lavoratori, di coloro che ricevono pensioni e prestazioni economiche previdenziali da lavoro dipendente e dei lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi. L'importo che viene erogato cambia in relazione alla tipologia familiare, al numero di componenti presenti e al reddito complessivo. Sono previsti importi decrescenti per scaglioni crescenti di reddito ed il diritto viene meno in corrispondenza di diverse soglie di esclusione, le quali variano a seconda della tipologia familiare⁹⁵.

3.2.4. *Reddito di Cittadinanza*

Il Reddito di Cittadinanza è una misura di contrasto alla povertà, che prevede un sostegno di natura economica insieme ad un percorso di reinserimento all'interno del mondo lavorativo. Si tratta di una forma di reddito minimo, riconducibile al neologismo “universalismo selettivo”⁹⁶. Per tale definizione si intende una coesistenza del principio universalistico, per cui viene assicurata una forma di assistenza a prescindere da qualsiasi categoria sociale di appartenenza, insieme ad un principio di selezione, il quale prevede la cosiddetta “prova dei mezzi”. Di conseguenza, la misura non va intesa come uno strumento rivolto alla totalità della popolazione, come il nome potrebbe suggerire, ma prevede in ogni caso una selezione della platea dei destinatari tramite l'accertamento delle condizioni economiche. Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto a seguito del decreto-legge del 28 gennaio 2019, andando a sostituire il Reddito di Inclusione (ReI)⁹⁷, precedentemente avviato nel 2018. Entrambe le forme di intervento hanno rappresentato un'evoluzione notevole, in quanto hanno per la prima volta sopperito ad una grande carenza propria del sistema di “welfare” italiano, ossia la mancanza di una forma di trasferimento economico per tutti coloro che versano in condizioni di povertà tali da non permettere un livello di

⁹⁵ Inps. (2017, April 3). Dettaglio Prestazione: Assegno per il nucleo familiare - ANF. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-per-il-nucleo-familiare-anf>.

⁹⁶ Toso, S. (2016). Reddito di cittadinanza o reddito minimo? Il Mulino. (capitolo 3).

⁹⁷ A sua volta, aveva sostituito il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione).

vita accettabile⁹⁸. Il Reddito di Cittadinanza si rivolge, quindi, a tutti quei nuclei familiari, i quali presentano determinati requisiti economici, di cittadinanza e di residenza per tutta la durata dell'erogazione del servizio⁹⁹. In particolare, si applica a tutti coloro il cui reddito annuo equivalente¹⁰⁰ non supera i 6.000 euro¹⁰¹, avendo risieduto in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in maniera continuativa. Inoltre, il patrimonio immobiliare della famiglia non deve superare i 30.000 euro, escludendo l'abitazione principale, ed il valore delle attività finanziarie non deve essere più alto di 10.000 euro¹⁰². La misura ha una durata massima di 18 mesi, a seguito della quale è possibile presentare una nuova richiesta. Nel momento in cui il più giovane componente del nucleo familiare compie il 67° anno di età, il Reddito di Cittadinanza si trasforma nella Pensione di Cittadinanza dal mese successivo. Il beneficio economico si compone di due parti: una somma finalizzata ad integrare il reddito familiare ed un contributo funzionale al pagamento dell'affitto o del mutuo, sulla base delle informazioni ricavate dall'ISEE. Per quanto riguarda la prima componente, l'importo si calcola moltiplicando la somma annua di 6.000 euro per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. In relazione alla seconda componente menzionata, la somma corrisposta sarà pari al canone annuo di locazione per un importo massimo di 280 euro mensili, ossia 3.360 euro annui. Nel caso di mutuo, la quota sarà pari alla rata del mutuo fino ad un massimo di 150 euro mensili, ossia 1.800 euro annui. La scala di equivalenza utilizzata attribuisce un valore pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, un valore pari a 0,4 per ogni altro ulteriore componente maggiorenne ed un valore pari a 0,2 per ogni altro componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1 (2,2 qualora sia presente una persona con disabilità nella famiglia)¹⁰³. In merito al servizio di reinserimento nel mondo lavorativo garantito al Reddito di Cittadinanza, è previsto la sottoscrizione da parte del beneficiario della Dichiarazione di

⁹⁸ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013.

⁹⁹ Inps. (2019, November 19). Dettaglio Prestazione: Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza>

¹⁰⁰ Vedi capitolo 2, paragrafo 2.2.

¹⁰¹ La soglia raggiunge i 7.560 euro qualora si parli di Pensione di Cittadinanza ed i 9.360 euro in caso in cui il soggetto coinvolto debba sostenere i costi di affitto dell'abitazione.

¹⁰² Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013.

¹⁰³ Inps. (2019, November 19). Dettaglio Prestazione: Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza>

Immediata Disponibilità al lavoro insieme alla firma del Patto per il lavoro presso il Centro per l'impiego o del Patto per l'inclusione sociale presso i servizi sociali dei comuni. Tramite questi accordi, il singolo si impegna a aderire ad un percorso personalizzato, finalizzato ad una riqualificazione professionale o ad un completamento degli studi o ad ogni altro impegno necessario all'inserimento lavorativo e sociale¹⁰⁴.

3.2.5. *Reddito di Emergenza*

Il Reddito di Emergenza è stato introdotto con il cosiddetto “Decreto Rilancio” del 19 maggio 2020, con la finalità di sostenere tutte le famiglie che hanno subito perdite a livello economico e lavorativo a causa dell'emergenza da Covid-19, le quali non sono in possesso dei requisiti necessari per l'accesso al Reddito di Cittadinanza. Al pari del Reddito di Cittadinanza, il beneficiario non è il singolo individuo, ma l'intero nucleo familiare. La soglia di reddito familiare, calcolata per attestare il diritto al beneficio, si ottiene moltiplicando la somma di 400 euro per i rispettivi valori della scala di equivalenza. Inizialmente, la misura era stata prevista per una durata di due mensilità. Successivamente, nell'agosto 2020 è stata introdotta la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità, a cui si sono aggiunte due successive quote per i mesi di novembre e dicembre 2020¹⁰⁵. Durante il 2021, il Reddito di Emergenza è stato prorogato per sette mensilità, coprendo i mesi da marzo a settembre¹⁰⁶.

3.3. *Strumenti di contrasto in altri paesi europei: cenni comparativi*

Così come in Italia, anche nei principali paesi europei la questione dello stato sociale, insieme alla sua sostenibilità in termini finanziari e sociali, ha assunto un ruolo sempre di più dominante. In particolare, a seguito del periodo di grande recessione, iniziato con la crisi del 2008, la spesa sociale ha subito una forte crescita nella maggior parte dei paesi

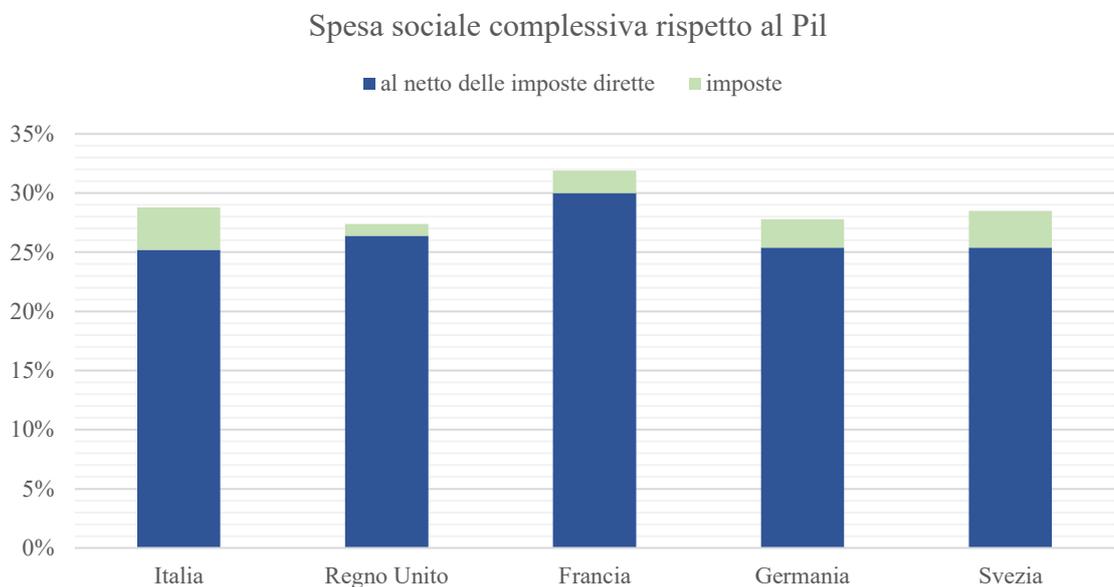
¹⁰⁴ Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali. (n.d.). Reddito di cittadinanza - Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale. Ministero Del Lavoro e Delle Politiche Sociali. Retrieved 2022, from <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti>

¹⁰⁵ Inps. (2020, May 27). Dettaglio Prestazione: Reddito di Emergenza. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-emergenza>

¹⁰⁶ del Pidio, P. (2021, December 22). Reddito di emergenza, è prevista una proroga per il 2022? Orizzonte Scuola Notizie. Retrieved 2022, from <https://www.orizzontescuola.it/reddito-di-emergenza-e-prevista-una-proroga-per-il-2022/>

europei, con lo scopo di contenere il più possibile gli effetti negativi della crisi sulle condizioni di vita dei cittadini¹⁰⁷.

Prendendo in considerazione cinque paesi nello specifico - Italia, Regno unito, Francia, Germania e Svezia- si riporta nel grafico sottostante il livello di spesa sociale riscontrata, facendo una distinzione tra una spesa sociale al lordo delle imposte ed una spesa al netto della componente fiscale¹⁰⁸.



109

Si nota come, analizzando la spesa lorda complessiva, l'Italia si disponga in una posizione intermedia, con una spesa pari al 28,8% del PIL, contro il 32% della Francia ed il 27,8% del Regno Unito. Al contrario, l'analisi di una spesa al netto delle imposte colloca l'Italia all'ultimo posto rispetto ai paesi presi in considerazione. Ad ogni modo,

¹⁰⁷ Artoni, R. (2019, May 8). Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Artoni, R. (2019, May 8). Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>. (grafico 1, fonte Eurostat, dati 2015).

si riscontra una sostanziale omogeneità tra i livelli di spesa riportati, fatta eccezione per la Francia, la quale presenta un valore leggermente più alto¹¹⁰.

Partendo da questo dato iniziale sulla spesa sociale complessiva, è possibile passare ad un'analisi più precisa, prendendo in considerazione le variabili sotto riportate, che studiano i livelli di spesa per invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), insieme alla spesa per disoccupazione e a quella di natura assistenziale¹¹¹.

| | Italia | Francia | Germania | Regno Unito | Svezia |
|---|---------------|----------------|-----------------|------------------------|---------------|
| <i>Vecchiaia</i> | 10,9 | 11,5 | 7,7 | 10,7 | 9,8 |
| <i>Superstiti</i> | 2,2 | 1,6 | 1,6 | 0,1 | 0,2 |
| <i>invalidità</i> | 1,6 | 2,0 | 2,1 | 1,7 | 3,1 |
| <i>Totale IVS</i> | 14,7 | 15,1 | 11,4 | 12,5 | 13,1 |
| <i>Disoccupazione</i> | 0,9 | 1,8 | 1,0 | 0,4 | 0,9 |
| <i>Totale IVS + disoccupazione</i> | 15,6 | 16,9 | 12,4 | 12,9 | 14,0 |
| <i>Famiglia e altro</i> | 2,0 | 4,1 | 3,9 | 4,7 | 4,2 |
| <i>Totale</i> | 17,6 | 21,0 | 16,3 | 17,6 | 18,2 |
| <i>sanità</i> | 6,6 | 9,0 | 9,1 | 8,9 | 7,1 |

112

Si osserva anche per la componente dei trasferimenti monetari, così come già visto per la percentuale di spesa totale rispetto al PIL, una sostanziale uniformità tra i paesi analizzati, fatta eccezione per la Francia, la quale presenta dei valori più alti rispetto alla media. Si nota come l'Italia abbia una spesa relativamente elevata per quanto riguarda le

¹¹⁰ Artoni, R. (2019, May 8). Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Artoni, R. (2019, May 8). Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>. (tabella 1, fonte Eurostat, dati 2015).

erogazioni per IVS, mentre al contrario si colloca in basso per la spesa di natura assistenziale per le famiglie. Al contrario, in un paese come il Regno Unito, emerge un maggiore interesse per la componente familiare, dovuta ad esempio all'importanza assunta dal fenomeno del “*social housing*”¹¹³. Si osserva, inoltre, una spesa per vecchiaia particolarmente bassa in Germania, così come una spesa ridotta per i superstiti nel Regno Unito ed in Svezia, paese quest'ultimo dove si osserva un'elevata spesa per invalidità¹¹⁴.

Proseguendo con un confronto tra i maggiori stati europei, il reddito minimo garantito risulta una delle principali misure adottate nel contrasto alla povertà, in linea con quanto dichiarato dal Pilastro europeo dei diritti sociali, secondo il quale lo stato deve garantire ad ogni singolo cittadino le risorse necessarie per uno stile di vita dignitoso¹¹⁵. Non essendoci una normativa europea unica riguardante le caratteristiche del reddito minimo garantito, è possibile riscontrarne diverse varianti all'interno dei singoli stati. Ad esempio, si può osservare la contrapposizione tra un sistema di tipo centralizzato a livello nazionale, come avviene in alcuni stati come Svezia, Slovacchi e Spagna, ed un sistema con un'organizzazione di tipo locale, come avviene in Austria e nei Paesi Bassi. Inoltre, in alcuni paesi come il Belgio, il Lussemburgo, la Slovenia, la Svezia, la Slovacchia e la Spagna, il sistema ha un carattere unitario, in grado di raggiungere gran parte delle famiglie indigenti. In altri stati, come avviene a Malta o in Irlanda, il sistema si caratterizza per la presenza di schemi stratificati e spesso tra di loro indipendenti. In altri paesi ancora poi, come in Germania, le misure riescono a raggiungere anche i cittadini stranieri ed i rifugiati, anche se con importi minori. Tra gli elementi in comune riscontrabili tra gli schemi di reddito minimo, si osserva un livello minimo di età e, più in generale, un insieme di criteri di condizionalità, in base ai quali viene fornito o meno il servizio. Tali criteri, però, cambiano a seconda del paese, passando da realtà particolarmente inclusive a paesi, come la Bulgaria, dove la numerosità dei requisiti richiesti mette a rischio l'efficacia della misura stessa¹¹⁶.

¹¹³ Contributi per le famiglie che versano in una condizione di necessità.

¹¹⁴ Artoni, R. (2019, May 8). Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>

¹¹⁵ Vedi capitolo 2, paragrafo 2.2.

¹¹⁶ Il reddito di cittadinanza e i sussidi nel resto d'Europa. (2021, October 27). Openpolis. Retrieved 2022, from <https://www.openpolis.it/il-reddito-di-cittadinanza-e-i-sussidi-nel-resto-deuropa/>

4. *Analisi sull'efficacia delle politiche adottate in ambito nazionale*

4.1. *Il metodo dell'indagine*

In un'analisi sull'efficacia del sistema di contrasto alla povertà adottato in Italia, lo studio sugli effetti del Reddito di Cittadinanza merita un'attenzione particolare, data la portata innovativa della misura all'interno dello stato sociale italiano, fino a prima privo di un tale strumento. È vero che, come menzionato in precedenza, il Reddito di Cittadinanza è stato preceduto dal Reddito di Inclusione, il quale può essere considerato la prima vera e propria misura di erogazione pubblica finalizzata al contrasto della povertà e delle disuguaglianze. Al tempo stesso, però, i due provvedimenti hanno due portate nettamente diverse ed è unicamente con il Reddito di Cittadinanza che si assiste ad un notevole investimento di risorse da parte dello Stato¹¹⁷.

Nel compiere il confronto tra le due misure, sotto riportato, così come nella successiva analisi sull'efficacia del Reddito di Cittadinanza, le stime effettuate si basano sul modello di micro-simulazione statico e non comportamentale della Banca d'Italia, ossia il BIMic. Quest'ultimo riproduce i principali elementi del sistema fiscale e di “welfare” italiano, così da poter analizzare gli effetti distributivi e gli effetti sui conti pubblici derivanti dai principali istituti del sistema “tax-benefit” italiano¹¹⁸. Il database principale del BIMic, costruito sulla base dell’“Indagine sui Bilanci delle Famiglie” (SHIW: “*Survey on Household Income and Wealth*”; Banca d'Italia 2015) della Banca d'Italia, è integrato con i dati provenienti dall’“Indagine sulle Spese delle Famiglie” (HBS: “*Household Budget Survey*”), condotta dall'Istat. Tale integrazione viene compiuta tramite tecniche di correlazione statistica, le quali mirano ad associare ogni famiglia del modello BIMic con almeno una famiglia del modello HBS, sulla base di alcuni elementi in comune, generalmente di natura sociodemografica. Con l'intento di rendere confrontabili i dati, tutte le variabili comuni sono state armonizzate. Tra le variabili armonizzate, una particolare importanza è data alla variabile “consumo”, in quanto costituisce l'elemento sulla base del quale le soglie di povertà assoluta vengono calcolate dall'Istat. Infatti, la povertà assoluta è definita dall'Istat come l'incapacità di far fronte ad una spesa per

¹¹⁷ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013.

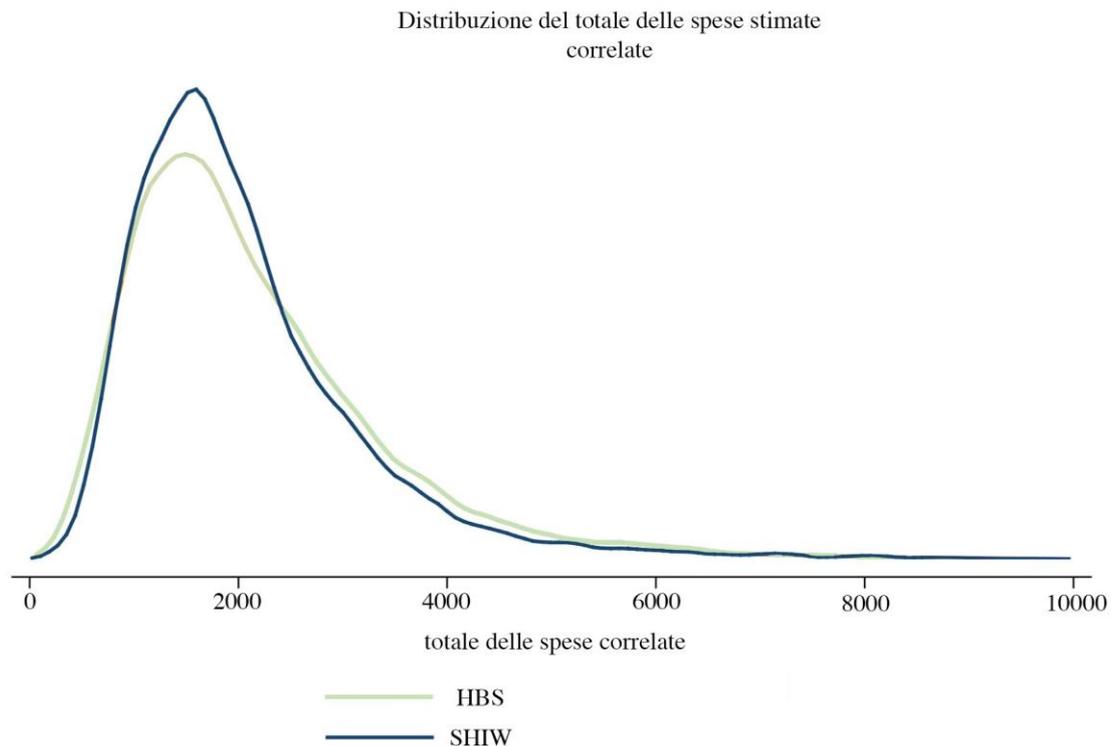
¹¹⁸ Banca D'Italia, B. (n.d.). Banca d'Italia - N. 394 - BIMic: il modello di microsimulazione tax-benefit della Banca d'Italia. Banca d'Italia. Retrieved 2022, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0394/index.html>

consumi mensile almeno pari ad una determinata soglia prefissata¹¹⁹. Le soglie di povertà calcolate dall'Istat variano sulla base di tre parametri principali: la macro-area di residenza; la dimensione e la tipologia del comune di residenza; la dimensione e la composizione per età della famiglia. Per ogni famiglia del modello SHIW, si ottiene la corrispondente soglia di povertà assoluta sulla base dei tre parametri sopra menzionati. L'abbinamento delle soglie di povertà con i dati relativi alla spesa per consumi familiare permette di valutare qualora le famiglie analizzate si trovino in una condizione di povertà assoluta in un dato anno e in che modo una qualunque politica, capace di incidere sul reddito disponibile degli individui, abbia un impatto sulle condizioni di povertà¹²⁰. Dal momento che la definizione di "consumo" varia all'interno dei due modelli, nell'analisi qui riportata si utilizza una "spesa totale corrispondente" (TME: "*total matching expenditure*"), costruita al fine di compiere una correlazione tra i modelli SHIW e HBS. Entrambi i campioni vengono suddivisi in livelli, sulla base di informazioni relative alla macro-area di residenza (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole) e alla dimensione familiare (un solo individuo, due componenti, tre componenti, quattro o più componenti), dividendo poi ciascuno dei 20 gruppi derivanti in 20 quantili, secondo la distribuzione condizionata del modello TME. Si impone una correlazione esatta tra i 400 strati risultanti¹²¹.

¹¹⁹ Sulla base dell'idea per cui i consumi sono una migliore approssimazione del reddito permanente, indicando una situazione di deprivazione strutturale. Al contrario, il reddito corrente è maggiormente soggetto a fluttuazioni nel breve periodo.

¹²⁰ Sotto l'ipotesi che la variazione del reddito disponibile si traduca completamente in una variazione dei consumi. Ciò può essere ritenuto plausibile nel caso di famiglie a basso reddito.

¹²¹ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 3).



In linea di massima, le variabili analizzate sembrano essere ampiamente omogenee tra i due campioni. Sorgono alcune differenze unicamente in relazione all'età dei componenti delle famiglie, in quanto, non essendo il modello SHIW un'indagine obbligatoria, spesso si incorre in un basso tasso di risposta all'interno della popolazione in età lavorativa. Un'ulteriore questione relativa al confronto tra i dati dei due diversi modelli si riferisce alla stagionalità di alcune voci di spesa considerate nel modello HBS, come ad esempio il cibo ed il riscaldamento. Tale fattore non viene tenuto in considerazione nell'“Indagine sui Bilanci delle Famiglie”. Tuttavia, i fattori di stagionalità dovrebbero compensarsi a vicenda nel momento in cui si opera la correlazione tra le due indagini, come indirettamente suggerisce la quasi totale corrispondenza tra la distribuzione della spesa alimentare nell'intero campione dell'HBS e la distribuzione riscontrata nel sotto-campione abbinato al SHIW. Nell'analisi sotto riportata, vengono utilizzate le ondate del 2014 per entrambe le indagini. Inoltre, i redditi lordi e gli aggregati di consumo correlati sono gonfiati per rappresentare le rispettive distribuzioni attese nel 2019. Parimenti, anche le leggi in materia fiscale sono aggiornate per il 2019¹²³.

¹²² Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 3, grafico 1).

¹²³ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 3).

4.2. Confronto tra Reddito di Cittadinanza e Reddito di Inclusione

Procedendo con un confronto tra il Reddito di Cittadinanza, ad oggi in vigore, e la precedente misura del Reddito di Inclusione, si possono evidenziare alcune importanti differenze. Innanzitutto, i potenziali beneficiari del Reddito di Cittadinanza corrispondono all'incirca a 2 milioni di famiglie, ossia 5.3 milioni di individui, mentre il Reddito di Inclusione riusciva a coprire un totale di 1.1 milioni di famiglie, ossia 3.1 milioni di individui. Inoltre, il costo totale potenziale stimato per lo Stato corrisponde a 10.3 miliardi di euro per il RdC, contro i 3.3 miliardi di euro per il ReI¹²⁴. È necessario sottolineare come, per quanto i criteri di eleggibilità in merito al reddito ed al benessere siano meno restrittivi nel caso del Reddito di Cittadinanza, il Reddito di Inclusione presentava una maggiore capacità di copertura di quella parte della popolazione ad oggi esclusa per via degli stringenti limiti di residenza imposti. Infatti, mentre il ReI richiedeva due anni di residenza nel territorio italiano per usufruire del servizio, ad oggi il RdC richiede almeno dieci anni. Qualora l'attuale misura avesse adottato i requisiti meno ferrei del precedente strumento, il costo aggiuntivo stimato che lo Stato avrebbe sostenuto corrisponderebbe a 0.7 miliardi di euro¹²⁵.

| | RdC | ReI |
|---|------------|------------|
| <i>Famiglie destinatarie (milioni)</i> | 2,0 | 1,1 |
| <i>Famiglie raggiunte (%)</i> | 8,1 | 4,6 |
| <i>Individui destinatari (milioni)</i> | 5,3 | 3,1 |
| <i>Costo totale (miliardi euro)</i> | 10,3 | 3,3 |
| <i>Beneficio medio familiare (euro)</i> | 5.181 | 2.995 |

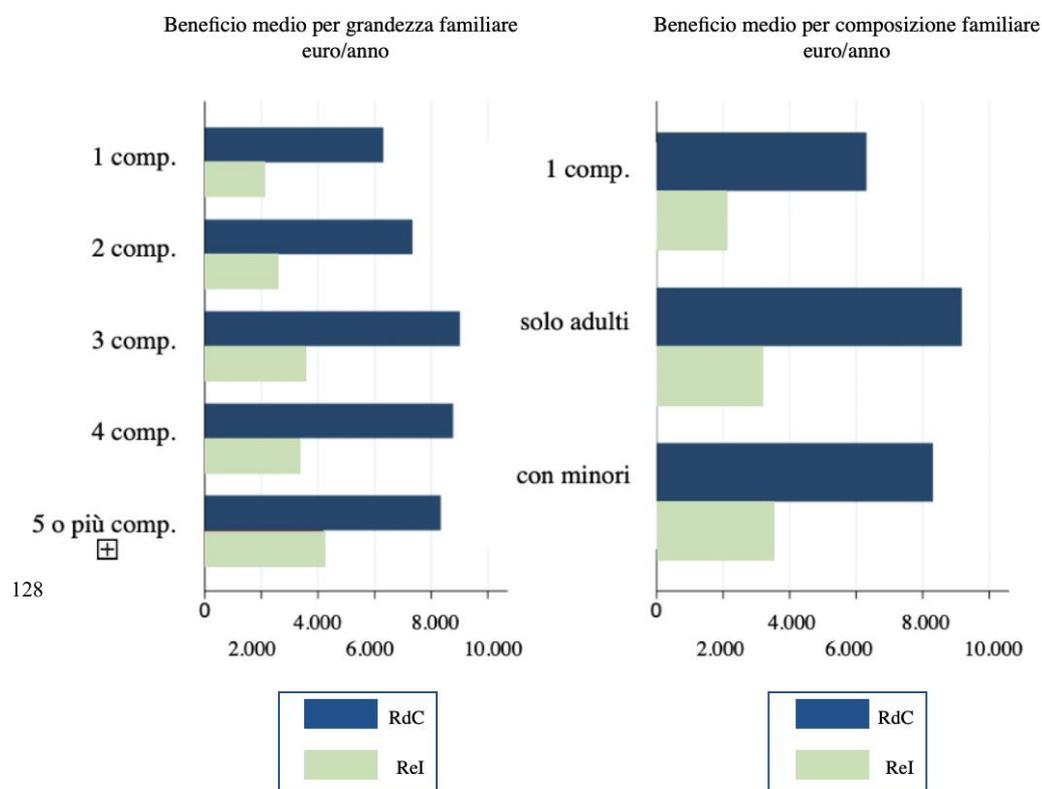
¹²⁶Simulazione costi e beneficiari per ReD e ReI sotto l'ipotesi di "full take-up"

¹²⁴ Tali stime rappresentano dei limiti superiori dei valori raggiungibili, in quanto considerano la totale partecipazione dei beneficiari, considerazione alquanto irrealistica.

¹²⁵ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1).

¹²⁶ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1, tabella 3).

Continuando il confronto tra RdC e RdI, si nota come con il Reddito di Cittadinanza determini delle differenze a livello territoriale più marcate. Infatti, essendo la presenza di stranieri più elevata nelle regioni del Centro e del Nord e date gli stringenti requisiti richiesti dalla misura, le risorse del RdC risultano principalmente investite per le regioni del Sud. Per quanto riguarda la condizione delle famiglie più numerose, in media il beneficio si dimostra più alto in termini assoluti con il Reddito di Cittadinanza, in quanto le risorse investite sono complessivamente più abbondanti. Qualora, però, venga preso in considerazione un sotto-campione di popolazione eligibile per entrambe le misure, si osserva come il beneficio medio assicurato dal Reddito di Inclusione per le famiglie numerose (con 5 o più componenti) corrispondeva a quasi il doppio del beneficio garantito ad un singolo individuo, mentre per il Reddito di Cittadinanza la somma offerta a tali famiglie è solamente il 30% più alta della somma garantita ai singoli. Inoltre, il beneficio medio garantito dal RdC è più elevato per le famiglie con soli adulti, svantaggiando le famiglie con all'interno minori, mentre per il RdI tale situazione era ribaltata¹²⁷.



¹²⁷ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1).

¹²⁸ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1, grafico 3)

In merito al potenziale redistributivo delle due risorse, continuando l'analisi sotto l'assunto del "full take-up"¹²⁹ si osserva come l'indice di Gini¹³⁰ del reddito equivalente disponibile¹³¹ sia sceso di 0,53 punti percentuali a seguito dell'introduzione del Reddito di Inclusione e di un ulteriore punto percentuale dopo la sostituzione di questo con il Reddito di Cittadinanza. Di conseguenza, con il RdC si riscontra un abbassamento del tasso di disuguaglianza tre volte superiore alla riduzione registrata con il RdI, risultato in linea con un investimento da parte dello Stato tre volte superiore per il Reddito di Cittadinanza rispetto alla misura precedente. È possibile ottenere risultati simili tramite l'utilizzo di ulteriori indici di disuguaglianza ampiamente utilizzati, come ad esempio l'indice di Atkinson¹³² o l'indice di entropia generalizzata¹³³.

| <i>Indice (x100)</i> | Senza RM¹³⁴ | Con ReI | Con RdC |
|--|-------------------------------|----------------|----------------|
| <i>Disuguaglianza di reddito¹³⁵</i> | | | |
| <i>Gini</i> | 35,33 | 34,80 | 33,80 |
| <i>Entrop.gen. ($\alpha = 1$)</i> | 21,27 | 20,82 | 19,55 |
| <i>Atkinson ($\epsilon = 1$)</i> | 10,87 | 10,01 | 9,26 |
| <i>Quantile ratio p(0,1)/p(0,9)</i> | 18,66 | 19,01 | 20,67 |
| <i>Povert  assoluta¹³⁶</i> | | | |
| <i>Tasso di povert </i> | 8,5 | 7,7 | 5,5 |
| <i>Tasso di divario nel consumo</i> | 24,0 | 20,4 | 17,1 |
| <i>Tasso di divario di povert </i> | 2,0 | 1,6 | 0,9 |

¹³⁷ Effetto dei due schemi di RM sulla disuguaglianza e sugli indicatori di povert , sotto l'ipotesi di "full take-up".

¹²⁹ Ipotesi per la quale l'intera popolazione potenzialmente beneficiaria del servizio offerto ne faccia piena fruizione.

¹³⁰ Il coefficiente di Gini   un indice di concentrazione utilizzato nella misura delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito o della ricchezza. Pu  assumere un valore compreso tra 0 e 1, laddove un numero pi  basso   indice di una distribuzione pi  omogenea, mentre un valore pi  alto   indice di una distribuzione diseguale.

¹³¹ Vedi capitolo 2, paragrafo 2.2.

¹³² L'indice di Atkinson   una misura della diseguaglianza riscontrabile nei redditi. Assume un valore compreso tra 0 e 1 e rappresenta una dimensione dell'utilit  sociale derivante dalla redistribuzione di reddito, a partire da una sua ripartizione gi  data in precedenza.

¹³³ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1)

¹³⁴ Reddito minimo.

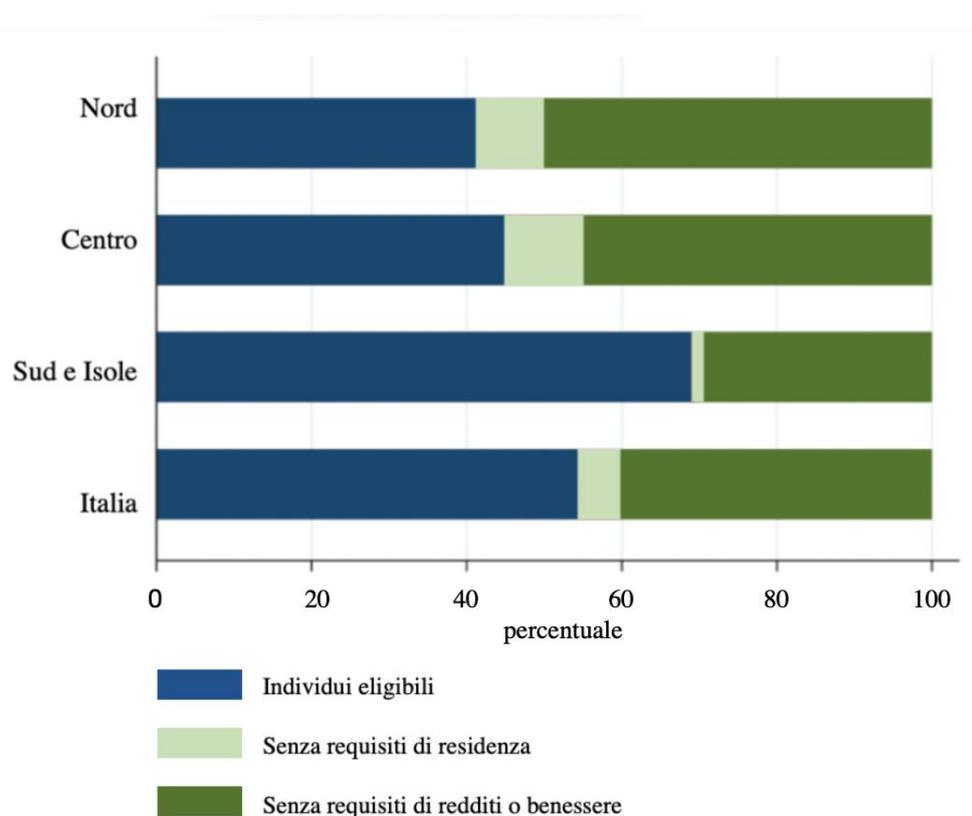
¹³⁵ Gli indicatori di disuguaglianza del reddito sono calcolati sulla base della distribuzione del reddito equivalente disponibile.

¹³⁶ Gli indicatori di povert  assoluta sono calcolati sulla base dei livelli di consumo e delle soglie di povert  definite dall'Istat.

¹³⁷ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.1, tabella 5).

4.3. Valutazione degli effetti del Reddito di Cittadinanza

Nell'analisi sull'efficacia del Reddito di Cittadinanza nel contrasto alla povertà assoluta, è necessario spostare il focus dell'analisi dalla distribuzione del reddito disponibile alla distribuzione delle spese, così sfruttando le informazioni sui consumi derivanti dalle soglie di povertà assoluta, così come spiegato all'inizio del capitolo, nel paragrafo relativo al metodo. Nello scenario analizzato dal modello BIMic, il numero di individui che versano in una condizione di povertà assoluta corrisponde a 5,1 milioni, ossia 1,9 milioni di famiglie. Coloro che risultano eligibili per il Reddito di Cittadinanza coincidono solo parzialmente con gli individui classificati come poveri in maniera assoluta. Infatti, solo il 50% delle famiglie considerate povere, ossia il 55% degli individui poveri, risulta eligibile per tale beneficio. Allo stesso tempo, solamente il 49% delle famiglie che hanno accesso alla misura, ossia il 53% degli individui, è classificato come povero in termini assoluti. Nello specifico, il 5% degli individui che rientrano in tale categoria non soddisfa i requisiti di residenza richiesti, mentre circa il 40% non rispetta i requisiti di reddito o di benessere¹³⁸.



¹³⁸ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.2).

Un tale disallineamento deriva da una criticità all'interno del metodo di analisi. Infatti, come spiegato precedentemente, la validità del Reddito di Cittadinanza viene verificata sulla base delle soglie di povertà assoluta. Ciò significa che, mentre l'eligibilità per la misura viene calcolata sulla base di informazioni sul reddito, sul benessere e sulla residenza, la povertà assoluta si calcola sulla base dei livelli di consumo familiari derivanti dai sondaggi statistici. Ciò provoca il disallineamento sopra menzionato¹³⁹.

Nell'applicazione del Reddito di Cittadinanza, si osservano delle discrepanze a livello territoriale. Innanzitutto, si registra una differenza tra le popolazioni povere in termini assoluti che effettivamente rientrano tra i criteri di eligibilità tra le regioni centrali, settentrionali e meridionali: nel Nord e nel Centro tale percentuale corrisponde rispettivamente al 41% e al 45%, mentre nel Sud si riscontra un valore pari al 70%. Inoltre, operando una distinzione in termini di tipologia di area abitata, si osserva come solo il 41% della popolazione povera residente in aree metropolitane sia beneficiaria di tale servizio, contro il 58% di quella parte di popolazione residente in comuni periferici o più piccoli. Tali differenze derivano sia da un diverso costo della vita riscontrabile nelle differenti zone analizzate, fattore non tenuto in considerazione all'interno dei criteri di eligibilità dal Reddito di Cittadinanza, così portando all'esclusione di una parte della popolazione residente in zone più ricche, sia da una maggiore concentrazione di stranieri nelle zone metropolitane e nelle aree centrali e settentrionali. Infatti, questi ultimi, non soddisfacendo il criterio di residenza imposto dalla misura, vengono esclusi dal beneficio pur rientrati tra la categoria di povertà assoluta¹⁴⁰.

Ulteriori spiegazioni dell'incapacità del Reddito di Cittadinanza di delineare in maniera efficace la platea di destinatari meritevoli di tale diritto consistono in una mancata conoscenza della misura da parte della popolazione, in una presenza di alti costi di transazione o in uno stigma sociale che ne deriva, il quale può spingere le persone a non fare richiesta del servizio¹⁴¹.

¹³⁹ Curci, N. (2021). *Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis*. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.2).

¹⁴⁰ Curci, N. (2021). *Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis*. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.2).

¹⁴¹ Curci, N. (2021). *Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis*. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 2).

Al tempo stesso, l'inefficacia della misura può manifestarsi anche nella garanzia del servizio a coloro che non ne risultano legalmente beneficiari. Ciò deriva dalla possibilità di eludere i criteri di eleggibilità, dando una rappresentazione non veritiera della propria condizione economica¹⁴².

Inoltre, uno schema di reddito minimo come questo presenta il rischio di avere effetti negativi sull'offerta di lavoro. Infatti, si potrebbe andare incontro ad una cosiddetta “*poverty trap*”, nel momento in cui l'erogazione di un sostegno economico non incentiva il beneficiario a ricercare un'occupazione, ma al contrario lo spinge a rimanere passivamente nella propria condizione di indigenza. È nel tentativo di contrastare tale forma di svantaggio che il Reddito di Cittadinanza introduce un percorso obbligatorio per il beneficiario, finalizzato alla sua reintroduzione nel mondo lavorativo¹⁴³.

Uno studio della misura di contrasto alla povertà sulla base di un modello di piena fruizione del servizio da parte di tutta la popolazione eleggibile può, però, condurre a dei risultati sovrastimati. Di conseguenza, per conferire maggiore realismo allo studio condotto, si può operare una simulazione degli effetti assumendo un tasso di “*take-up*” pari al 65%. È possibile delineare due scenari di “*partial take-up*”, TK1 e TK2. Nel primo scenario, viene selezionato in maniera casuale il 65% della popolazione che ha accesso alla misura, assegnando il beneficio per un ammontare calcolato sulla base del modello BIMic. Nel secondo scenario, si assume che tutti i soggetti classificati come poveri in termini assoluti risultino eleggibili per il servizio. Oltre a questi, tutti gli altri soggetti ammissibili sono classificati in base all'importo del beneficio equivalente stimato, fino al raggiungimento di un “*take-up*” del 65%. In questo modo vengono tenuti in considerazione i vari incentivi finanziari che spingono famiglie in diverse condizioni di bisogno a aderire, continuando però ad escludere ogni elemento di tipo culturale o informativo che possa in questo senso incidere. Nella tabella sottostante si riporta il numero stimato annuo di beneficiari ed i costi stimati per il RdC, sotto le due ipotesi di “*partial take-up*” sopra illustrate¹⁴⁴.

¹⁴² Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 2).

¹⁴³ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 2).

¹⁴⁴ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.2).

| | “Full take-up” | “Take-up” 65% | |
|---|-----------------------|----------------------|-------|
| | | TK1 | TK2 |
| <i>Famiglie beneficiarie (milioni)</i> | 2,0 | 1,3 | 1,3 |
| <i>Individui beneficiari (milioni)</i> | 5,3 | 3,5 | 3,3 |
| <i>Costo totale (miliardi euro)</i> | 10,3 | 7,0 | 7,9 |
| <i>Beneficio medio familiare (euro)</i> | 5.181 | 5.369 | 6.074 |

¹⁴⁵Tabella 1: Simulazione dei costi e dei beneficiari del RdC sotto le due ipotesi di "full take-up" e "partial take-up"

Prendendo in considerazione l’impatto del Reddito di Cittadinanza sotto le due ipotesi appena illustrate, TK1 e TK2, l’effettivo esito della misura potrebbe trovarsi in mezzo alle due stime proposte. Nella tabella sottostante si riporta la distribuzione geografica dei beneficiari, la grandezza delle famiglie riceventi ed il diverso ammontare del beneficio, sotto entrambe le ipotesi di “take-up”. In entrambi gli scenari, la percentuale di beneficiari che vivono al Nord è sovrastimata, mentre risulta sottostimata la percentuale di famiglie composte da un solo componente. La categoria meglio rappresentata corrisponde alle famiglie residenti nel Sud d’Italia. In generale, lo scenario TK1 è evidentemente sottostimato, mentre TK2 si rivela più vicino ad uno scenario realistico.

| | TK1(%) | TK2(%) | Valore effettivo¹⁴⁶(%) |
|----------------------------|---------------|---------------|--|
| Area | | | |
| <i>Nord</i> | 39,2 | 32,6 | 23,0 |
| <i>Centro</i> | 9,2 | 12,0 | 14,9 |
| <i>Sud ed Isole</i> | 51,5 | 55,4 | 62,1 |
| Grandezza familiare | | | |
| <i>1</i> | 31,6 | 32,7 | 39,7 |
| <i>2</i> | 15,1 | 17,5 | 19,9 |

¹⁴⁵ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.2, tabella 6).

¹⁴⁶ Fonte: Inps-Osservatorio sul Reddito di Cittadinanza (aggiornato a maggio 2020).

| | | | |
|--|------|------|------|
| 3 | 20,2 | 22,2 | 16,9 |
| 4 | 19,7 | 20,6 | 13,9 |
| 5 o più | 13,4 | 6,9 | 9,6 |
| Ammontare del beneficio (euro/mese) | | | |
| <=200 | 24,7 | 18,6 | 16,5 |
| 200-400 | 20,3 | 15,4 | 17,0 |
| 400-600 | 24,1 | 28,0 | 31,4 |
| 600-800 | 18,0 | 23,9 | 19,3 |
| 800-1000 | 9,1 | 9,2 | 11,0 |
| 1000+ | 3,8 | 4,8 | 4,8 |
| Beneficio medio (euro/mese) | 447 | 506 | 519 |

¹⁴⁷ Distribuzione geografica dei beneficiari, grandezza delle famiglie, ammontare del beneficio

Nella tabella successiva, invece, si riportano gli effetti della misura sulla base di alcuni indicatori di disuguaglianza del reddito, sempre sotto i due scenari presi in esame. Si nota una riduzione dell'indice di Gini del reddito equivalente disponibile pari a 1,0-1,1 punti percentuali, risultato inferiore rispetto a quello registrato precedentemente sotto l'ipotesi di "full take-up"¹⁴⁸, ma ancora notevole.

| Indice (x100) | Senza RM | | Con RdC | |
|-------------------------------------|-----------------|-------|----------------|--|
| | | TK1 | TK2 | |
| <i>Gini</i> | 35,33 | 34,31 | 34,22 | |
| <i>Entrop.gen (α = 1)</i> | 21,27 | 20,07 | 20,00 | |
| <i>Atkinson (ε = 0,5)</i> | 10,87 | 9,79 | 9,62 | |
| <i>Quantile ratio p(0,1)/p(0,9)</i> | 18,66 | 20,14 | 20,35 | |

¹⁴⁹ Tabella 2: Effetti redistributivi del RdC, sotto l'ipotesi di "partial take-up"

Per verificare l'impatto sui livelli di povertà assoluta, si assume una correlazione diretta tra una maggiore disponibilità in termini economici, dato il trasferimento monetario del

¹⁴⁷ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.3, tabella 7).

¹⁴⁸ Si registrava una diminuzione pari a 1,5 punti percentuali.

¹⁴⁹ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.3, tabella 8).

Reddito di Cittadinanza, ed un aumento della spesa per consumi, ipotesi comunque plausibile nel caso di famiglie a basso reddito¹⁵⁰. Quindi, si prende in considerazione il cambiamento registrato in tre indicatori, ossia il tasso di povertà (PR: “*poverty rate*”), il tasso di divario nel consumo (CGR: “*consumption gap ratio*”) e il tasso di divario di povertà (PGR: “*poverty gap ratio*”).

Il tasso di povertà misura l’incidenza della povertà, facendone il rapporto con l’intera popolazione:

$$PR = \frac{P}{N} = \frac{\sum_{i=1}^N \mathbf{1}\{c_i < \bar{z}_i\}}{N}$$

dove P indica il numero di individui in povertà assoluta ed N il numero totale di individui, c_i rappresenta il consumo familiare per un singolo individuo i , \bar{z}_i la soglia di povertà, ogni volta specifica per la famiglia presa in considerazione, e $\mathbf{1}(\cdot)$ la funzione indicatrice. Tale indicatore risulta interessante per la sua semplicità. Al tempo stesso, non essendo l’intensità della povertà qui presa in considerazione, è necessario operare un’integrazione. A tal fine, si considera l’indicatore CGR, che definisce la distanza media relativa dalla soglia di povertà degli individui considerati poveri. Formalmente:

$$CGR = \frac{1}{P} \sum_{i \in poor} \left(\frac{\bar{z}_i - c_i}{\bar{z}_i} \right)$$

dove “*poor*” rappresenta la sottopopolazione degli individui in povertà assoluta, per i quali vale per definizione $(\bar{z}_i - c_i) > 0$. Il terzo indicatore prima menzionato, PGR, combina le informazioni fornite dai due precedenti indicatori: rappresenta una misura dell’intensità della popolazione, considerando la distanza media relativa che separa l’intera popolazione dalla soglia di povertà ed assegnando una distanza pari a zero a coloro che sono considerati come non poveri. Inoltre, può essere utilizzato come strumento per misurare le risorse necessarie al contrasto della povertà, volendo accrescere il consumo di coloro considerati poveri fino al livello minimo della soglia di povertà considerata. Formalmente:

¹⁵⁰ Dati i loro livelli di spesa molto limitati, un qualunque aumento in termini di disponibilità economica si traduce facilmente in un aumento in termini di consumi.

$$PGR = \frac{1}{N} \sum_i^N \left(\frac{\bar{z}_i - c_i}{\bar{z}_i} \times \mathbf{1}\{c_i < \bar{z}_i\} \right) = \frac{1}{N} \sum_{i \in \text{poor}} \left(\frac{\bar{z}_i - c_i}{\bar{z}_i} \right)$$

Nella tabella sottostante si riportano i risultati ottenuti:

| <i>Indicatori povertà (%)</i> | Prima del RdC | | Dopo il RdC | |
|---|----------------------|------|--------------------|--|
| | | TK1 | TK2 | |
| <i>Tasso di povertà (PR)</i> | 8,5 | 6,6 | 5,5 | |
| <i>Tasso di divario nel consumo (CGR)</i> | 24,0 | 19,1 | 17,1 | |
| <i>Tasso di divario di povertà (PGR)</i> | 2,0 | 1,3 | 0,9 | |

¹⁵¹ Effetti del RdC sugli indicatori di povertà, sotto l'ipotesi di "partial take-up"

Si osserva una riduzione dell'incidenza della povertà assoluta a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza. In particolare, nello scenario TK2, ossia lo scenario dove la riduzione dovrebbe essere maggiore, il tasso di povertà (PR) e l'intensità della povertà tra i poveri (CGR), scenderebbe di circa un terzo, dall'8,5% al 5,5% e dal 24,0% al 17,1%. Al tempo stesso, l'intensità della povertà tra la popolazione risulterebbe dimezzata, dallo 2,0% al 0,9%.

L'indicatore CGR potrebbe non risultare particolarmente adatto al confronto dei due scenari, prima e dopo l'introduzione del trasferimento di denaro, in quanto coloro che varcano la soglia di povertà grazie al trasferimento economico sono esclusi dall'analisi. Perciò, la restante parte dei risultati viene condotta con un focus sull'indicatore PGR.

Gli effetti del RdC sugli indicatori PR e PGR risultano largamente eterogenei per area geografia ed ulteriori caratteristiche individuali o familiari dei beneficiari. La riduzione di entrambi i componenti si dimostra più forte nel Sud e per le famiglie numerose, specialmente se presenti minori. Ciò si spiega per la presenza di un'intensità ed un'incidenza della povertà maggiore nelle regioni del Sud precedente all'introduzione del RdC, nonostante un costo della vita più basso, come riflesso nelle più basse soglie di

¹⁵¹ Curci, N. (2021). Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013. (capitolo 4, paragrafo 4.3, tabella 9).

povertà assoluta. Abbinando queste ultime a importi del beneficio indifferenziati a livello geografico, si determina una maggiore riduzione della povertà nelle regioni meridionali. Il maggiore beneficio delle famiglie numerose, specialmente con componenti minori, risulta in contrasto con il fatto che il RdC favorisce di meno queste categorie, per via di una scala di equivalenza inadeguata. Ad ogni modo, ciò si verifica in quanto tali categorie rientrano tra le fasce più alte sia dell'incidenza che dell'intensità della povertà assoluta.

In generale, il Reddito di Cittadinanza sembra raggiungere l'obiettivo di riduzione della povertà all'interno di quelle fasce della popolazione maggiormente colpite dal fenomeno. Nello specifico, nel secondo scenario (TK2), l'indice PR tra gli individui di età pari o inferiore a 17 anni scende dal 13,8% al 7,6%, ossia più di due punti oltre la media generale, e l'indice PGR, sempre per lo stesso gruppo, scende dal 3,5% all'1,3%, ossia 0,4 punti in più rispetto alla media generale.

5. *Contenuti e ragioni di un auspicabile cambiamento*

Il Reddito di Cittadinanza assume un ruolo centrale anche all'interno del dibattito riguardante l'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà attualmente in vigore. Tale strumento ha infatti rappresentato, come menzionato in precedenza, una svolta significativa nel sistema italiano di lotta alla miseria e, proprio in funzione della sua rilevanza, è causa di continui scontri a livello politico e ideologico. Ad ogni modo, la sua introduzione ha permesso all'Italia di allinearsi con le linee politiche sostenute dalla Comunità europea, le quali hanno portato allo sviluppo di numerose misure di reddito minimo all'interno degli stati europei.

Nello scorso ottobre 2021, si è riunito il Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, la cui Relazione è stata poi presentata dal ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando, insieme al presidente del Comitato, la professoressa Chiara Saraceno. All'interno di tale Relazione, vengono presentati dieci punti chiave, tramite i quali viene avanzata una proposta di miglioramento di tale misura di reddito minimo¹⁵².

¹⁵² Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali. (2021, November 9). Reddito di Cittadinanza, presentata oggi la Relazione del Comitato Scientifico. Ministero Del Lavoro e Delle Politiche Sociali. Retrieved 2022, from <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx>

Innanzitutto, viene affrontata la problematica relativa al requisito di residenza, proponendo un abbassamento dai dieci anni obbligatori previsti a cinque anni. In questo modo, la misura andrebbe a comprendere 68 mila famiglie in più. L'imposizione di un limite così stringente, infatti, porta all'esclusione dalla misura quasi la totalità dei cittadini stranieri presenti in Italia, andando contro sia a direttive europee in materia di accessibilità ai servizi assistenziali, sia a doveri di tipo morale. Tale approccio lascia in condizioni di grave difficoltà molte famiglie ed individui, compresi minorenni, senza offrir loro alcuna possibilità di miglioramento, condannandoli a permanere in questo stato di indigenza ed avviandoli verso una condizione di totale esclusione sociale¹⁵³.

Un'ulteriore tematica affrontata riguarda la scala di equivalenza utilizzata all'interno del Reddito di Cittadinanza, funzionale al calcolo delle soglie di accesso alla misura e alla stima del relativo beneficio. Come spiegato in precedenza, tale scala di equivalenza svantaggia le famiglie più numerose e, in particolare, quelle che presentano minori a loro interno. Di conseguenza, vengono a crearsi situazioni in cui famiglie numerose, il più delle volte con minori, sono escluse dalla misura o, qualora incluse, ricevono un'assistenza del tutto inadeguata rispetto alle loro necessità. In aggiunta, l'ulteriore norma, per cui il diritto al sostegno decade al venir meno delle condizioni di anche un solo componente della famiglia, va a discapito nuovamente delle famiglie con più membri. Alcune proposte, finalizzate a contenere gli effetti negativi fin qui descritti, prevedono, all'interno della scala di equivalenza, un'equiparazione dei minorenni agli adulti, attribuendo a tutti i familiari, dal secondo componente in poi, un valore pari a 0,4. Inoltre, viene suggerito l'innalzamento della soglia massima della scala di equivalenza ad un valore pari a 2,8, aumentato a 2,9 qualora presenti persone disabili all'interno del nucleo familiare. In più, nel caso in cui un individuo della famiglia non dovesse più rispettare i criteri richiesti, si propone la decadenza della sola quota relativa al singolo componente, senza che l'intera famiglia venga privata della misura assistenziale¹⁵⁴.

Un ulteriore svantaggio proprio delle famiglie più numerose si lega alla parte di contributo economico aggiuntivo, prevista dal Reddito di Cittadinanza nel tentativo di sostenere i costi

¹⁵³ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

¹⁵⁴ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

di locazione. Tale beneficio viene corrisposto in uguale entità a prescindere dalla tipologia familiare. Per porre fine a tale iniquità, sarebbe sufficiente compiere una distinzione, riducendo la somma del beneficio per i nuclei familiari ad un solo componente, aumentando invece proporzionalmente la somma corrisposta alle famiglie via via più numerose¹⁵⁵.

Una proposta, avanzata in merito all'efficacia della misura all'impulso per la ricerca di occupazione, prevede la possibilità di cumulare il beneficio economico, derivante dalla misura, con una percentuale significativa di un'ulteriore entrata da lavoro. Attualmente, ciò non è permesso: qualora un beneficiario del Reddito di Cittadinanza sia in grado di aumentare il reddito da lavoro di un determinato importo, l'ammontare del reddito minimo garantito diminuirà nel primo anno dell'80% del reddito da lavoro percepito e del 100% di tale reddito dal secondo anno in poi. Tale situazione, ovviamente, non rappresenta un incentivo adeguato alla ricerca di un'occupazione lavorativa. Una possibile soluzione prevede, all'interno del calcolo per l'importo del reddito minimo, di prendere in considerazione solo il 60% del reddito da lavoro per chi inizia a lavorare o è già occupato, fino al raggiungimento della soglia di reddito esente da imposizione fiscale, considerando poi il 100% del reddito eccedente tale soglia¹⁵⁶.

Prendendo in considerazione il livello minimo patrimoniale fissato per l'assegnazione del beneficio monetario, si riscontra un'inadeguatezza nell'utilizzo di una soglia fissa. Infatti, in tal modo, chi possiede un patrimonio anche di poco superiore alla soglia considerata, viene escluso totalmente dalla misura, pur magari presentando un reddito molto basso o addirittura nullo. In più, mentre il patrimonio viene preso in considerazione nel decidere riguardo l'idoneità di accesso alla misura, viene invece escluso nel calcolo dell'ammontare del contributo. Ciò determina, ovviamente, notevoli disparità tra i percettori. Come soluzione a tutto ciò, nella Relazione presentata dal Comitato, vengono proposte alcune correzioni. Viene suggerito di considerare il patrimonio immobiliare come una delle tre fonti liquidabili, insieme al reddito familiare e al Reddito di Cittadinanza, che determinano il potere d'acquisto della famiglia. In più, si propone di considerare una parte del patrimonio mobiliare come non liquidabile, in quanto da ritenere come cuscinetto di riserva per le famiglie, fino ad un ammontare di 4000 euro per le famiglie ad un solo componente. Infine, si suggerisce il calcolo

¹⁵⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.
<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

¹⁵⁶ Ibidem.

dell'entità del beneficio come la differenza tra la soglia di reddito complessivo garantito dal reddito minimo e la somma del reddito disponibile insieme alla parte di patrimonio liquidabile. In tal modo, sarebbe possibile attuare una variazione dei contributi più precisa e modulata a seconda delle condizioni effettive dei soggetti¹⁵⁷.

Esaminando l'aspetto relativo alla reintroduzione nel mondo del lavoro, si riscontrano problemi dovuti a mancata esperienza o qualifiche molto basse dei soggetti coinvolti. In più, spesso, i lavori resi accessibili sono caratterizzati da una forte stagionalità. Questi sono tutti fattori meritevoli di un'attenzione particolare all'interno della misura, in modo da preservare la dignità delle persone beneficiarie del servizio, difendendone il diritto ad un equo compenso. Inoltre, è necessario sviluppare criteri che tengano il più possibile in considerazione le caratteristiche dell'individuo con lo scopo di incoraggiarne la costruzione di un'esperienza lavorativa. A tal proposito, si propone l'eliminazione della disposizione per cui, a seguito della prima offerta di lavoro, le successive due offerte possono richiedere uno spostamento anche pari a 250 chilometri di distanza dal luogo di residenza, criterio del tutto irrealistico e non conciliabile con le esigenze del singolo. In più, si suggerisce di considerare temporaneamente contratti di lavoro con una durata anche inferiore a tre mesi, in modo da incoraggiare persone molto lontane dal mondo del lavoro ad entrarvi e iniziare ad accumulare esperienza¹⁵⁸.

Continuando l'analisi riguardo l'efficacia della misura in termini di promozione delle assunzioni, si riscontrano delle inadeguatezze nel sistema attuale. Affinché i datori di lavoro siano incentivati ad assumere i beneficiari della misura, è prevista per loro un sostegno di natura economica. Tale somma, però, viene corrisposta unicamente in caso di assunzione a tempo indeterminato, con orario pieno, e solamente qualora il datore di lavoro abbia caricato la propria offerta su una piattaforma apposita. Per il primo requisito appena menzionato, sarebbe sufficiente estendere tale incentivo economico ad assunzioni a tempo indeterminato con orario parziale e ad assunzioni a tempo determinato, purché con una durata minima di un anno. Tutto ciò in linea con l'obiettivo ultimo di una posizione lavorativa stabile, il quale però ammetta, nel corso del suo raggiungimento, fasi intermedie con le quali poter avviare un percorso di introduzione lavorativa. In merito al secondo requisito, l'introduzione delle

¹⁵⁷ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.
<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

¹⁵⁸ Ibidem.

informazioni e dei dati su un'apposita piattaforma è sicuramente un valido strumento per gestire le offerte di lavoro disponibili in funzione di una migliore funzionalità del Reddito di Cittadinanza. Al tempo stesso, però, tale procedura ad oggi presenta numerose problematiche relative alle tempistiche, rischiando di non favorire l'incontro tra le esigenze occupazionali e le relative offerte. Di conseguenza, si propone di abolire momentaneamente tale procedura, in vista di un suo potenziamento¹⁵⁹.

Infine, è necessario porre attenzione alle distorsioni che le attuali regole provocano nell'applicazione della misura. Tra queste, si osserva l'obbligo di spesa dell'intero contributo economico entro il mese successivo, insieme all'impossibilità di prelevare contanti per un importo superiore a 100 euro mensili per il primo componente, somma moltiplicata per la corrispondente scala di equivalenza per tutti gli ulteriori componenti. In più, sono presenti varie restrizioni in merito alla tipologia di beni acquistabili. Tale obbligo di spesa dell'intera somma entro il mese successivo impedisce alle famiglie la costruzione di un risparmio precauzionale, opponendosi ad ogni principio di scrupolosa gestione del proprio bilancio. In più, i vincoli associati all'acquisto dei beni portano ad una limitazione della libertà personale dell'individuo, dandone una raffigurazione di cittadino potenzialmente incapace o irresponsabile, unicamente in ragione della sua condizione di indigenza. Per ciò, si propone una riduzione di tali vincoli, insieme all'abolizione dell'obbligo di spesa dell'intera somma entro il mese corrente¹⁶⁰.

Conclusioni

Alla luce di quanto il lavoro ha tentato di esporre, si può ritenere non soddisfacente la situazione attuale del fenomeno povertà. L'analisi statistica condotta nel primo capitolo rivela come la condizione delle famiglie povere o a rischio povertà, sia su un piano nazionale che europeo, ha subito un notevole peggioramento. Tutto ciò altro non è che la conseguenza dell'esplosione della crisi pandemica da Sars-Covid-19 e delle numerose restrizioni che ne sono seguite nei due anni successivi.

¹⁵⁹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.
<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

¹⁶⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.
<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

È legittimo chiedersi se i provvedimenti messi in atto per contenere, il più possibile, le conseguenze negative insorte abbiano poi avuto una loro efficacia. Sicuramente, proprio i dati esposti nel lavoro testimoniano una maggiore povertà assoluta diffusa e quindi un aumento dell'incidenza del fenomeno tra la popolazione. Al tempo stesso, però, l'intensità della povertà non registra un aumento altrettanto significativo, indicando una popolazione povera, sì, ma la cui spesa media mensile non si discosta eccessivamente dalla linea di povertà considerata. Quest'ultimo esito è frutto delle politiche messe in atto a seguito dell'emergenza, tra cui rientra il "Reddito di Emergenza", quale misura di ultima istanza nel contrasto alla povertà.

Al di là dei provvedimenti temporanei, attuati in vista di un severo peggioramento delle condizioni di vita, è di maggiore interesse l'analisi del "Reddito di Cittadinanza" come prima misura di realizzazione di un reddito minimo in Italia. La presenza di una politica sociale di sostegno della misura, oggetto di forti dibattiti nazionali di natura politica ed economica, ha rappresentato un passo decisivo per lo stato sociale italiano e comunque necessario per garantire un'assistenza idonea ai cittadini, all'interno di un più moderno sistema di "*welfare*". Indubbio è che tale misura necessiti di cambiamenti e correzioni finalizzate a potenziarne l'efficacia, ad oggi compromessa dalle molte lacune e contraddizioni presenti nella sua disciplina.

Lo sviluppo delle politiche sociali italiane, legate alla sempre maggiore attenzione posta al fenomeno della povertà, si inserisce in un contesto europeo, connotato, a sua volta, da una stessa sensibilità. In tale più ampio contesto, la questione povertà ha conosciuto un ruolo centrale all'interno di ogni discussione relativa al futuro dell'Unione Europea. A riprova di ciò, si inserisce la dichiarazione di Porto, firmata dai capi di Stato nel maggio 2021, da cui è disceso un "Piano d'azione", la cui finalità è riassunta nei tre macro-obiettivi posti dai firmatari. Tali obiettivi sono finalizzati tanto ad una drastica riduzione dei livelli di povertà all'interno dei paesi comunitari quanto ad un'agevolazione nell'introduzione della popolazione al mondo della formazione professionale e del lavoro, con conseguente individuazione di quel percorso che l'Unione Europea vuole, e si è impegnata a seguire.

Bibliografia

Artoni, R. (2019, May 8). *Alcune informazioni sul welfare state italiano in un quadro comparato*. welforum.it. Retrieved 2021, from <https://welforum.it/alcune-informazioni-sul-welfare-state-italiano-in-un-quadro-comparato/>

Ascoli, U. (n.d.). *Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano* |. SISSCO. Retrieved 2021, from <https://www.sissco.it/articoli/cittadinanza-1075/le-caratteristiche-fondamentali-del-welfare-state-italiano-1086/>

B. Seebohm Rowntree | *British sociologist*. (2021, October 3). Encyclopedia Britannica. Retrieved 2021, from <https://www.britannica.com/biography/B-Seebohm-Rowntree>

Banca D'Italia. (n.d.-a). *Banca d'Italia - Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*. Bancaditalia.it. Retrieved 2021, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/index.html>

Banca D'Italia, B. (n.d.-b). *Banca d'Italia - N. 394 - BIMic: il modello di microsimulazione tax-benefit della Banca d'Italia*. Banca d'Italia. Retrieved 2022, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0394/index.html>

Bonaddio, D. (2021, December 22). *Assegno sociale: come si calcola, a chi spetta, importi 2022*. LeggiOggi. Retrieved 2022, from <https://www.leggioggi.it/2021/12/22/assegno-sociale-importi-2022/>

Brandolini, A. (2021). *Questioni di Economia e Finanza - Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*. Banca d'Italia. Retrieved 2021, from <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0648/index.html>

Charles Booth | *British sociologist*. (2021, November 19). Encyclopedia Britannica. Retrieved 2021, from <https://www.britannica.com/biography/Charles-Booth>

Commissione Europea. (n.d.). *Eurostat - Statistiche europee*. Commissione europea - European Commission. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_it

Commissione Europea. (2021, September 2). *Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali*. Commissione europea - European Commission. Retrieved 2021, from

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_it

Curci, N. (2021). *Anti-Poverty Measures in Italy: A Microsimulation Analysis*. Ssrn. Retrieved 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=371013

del Pidio, P. (2021, December 22). *Reddito di emergenza, è prevista una proroga per il 2022?* Orizzonte Scuola Notizie. Retrieved 2022, from <https://www.orizzontescuola.it/reddito-di-emergenza-e-prevista-una-proroga-per-il-2022/>

Eurostat. (n.d.-a). *European Community Household Panel - Access to microdata*. Eurostat. Retrieved 2021, from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-community-household-panel>

Eurostat. (n.d.-b). *European Union Statistics on Income and Living Conditions - Access to microdata*. Eurostat. Retrieved 2021, from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

Eurostat. (n.d.-c). *Eurostat - Statistiche europee*. Commissione europea - European Commission. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_it

Eurostat. (n.d.-d). *Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained*. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion

Eurostat. (n.d.-e). *Statistiche sulla povertà di reddito - Statistics Explained*. Eurostat. Retrieved 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/it&oldid=501578

(fonte dei dati)

Il reddito di cittadinanza e i sussidi nel resto d'Europa. (2021, October 27). Openpolis. Retrieved 2022, from <https://www.openpolis.it/il-reddito-di-cittadinanza-e-i-sussidi-nel-resto-deuropa/>

Inps. (2017, April 3). *Dettaglio Prestazione: Assegno per il nucleo familiare - ANF*. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-per-il-nucleo-familiare-anf>

Inps. (2019, November 19). *Dettaglio Prestazione: Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza*. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza>

Inps. (2020, May 27). *Dettaglio Prestazione: Reddito di Emergenza*. INPS. Retrieved 2022, from <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-emergenza>

Istat. (n.d.). *Indagine sulle spese delle famiglie*. Istat.it. Retrieved 2021, from <https://www.istat.it/it/archivio/71980>

Istat. (2009). *La misura della povertà assoluta*. <https://ebiblio.istat.it/digibib/Metodi%20e%20norme/MOD1546628Ed2009N39.pdf>

Istat. (2020a). *Torna a crescere la povertà assoluta*. https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

Istat. (2020b, December 3). *Analisi della povertà relativa*. Istat.it. Retrieved 2021, from <https://www.istat.it/it/archivio/217030>

Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali. (n.d.). *Reddito di cittadinanza - Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale*. Ministero Del Lavoro e Delle Politiche Sociali. Retrieved 2022, from <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (2021, October). *Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza*. Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>

Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali. (2021, November 9). *Reddito di Cittadinanza, presentata oggi la Relazione del Comitato Scientifico*. Ministero Del Lavoro e Delle Politiche Sociali. Retrieved 2022, from <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx>

Pozzolo, P. (2021, March 27). *Variabili dummy e modelli di regressione*. Paola Pozzolo. Retrieved 2021, from <https://paolapozzolo.it/variabile-dummy/>

Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (1st ed.). Oxford University Press.

Riva, P. (2021, November 19). *Povert : l'Europa alle prese con l'eredit  della pandemia*. Secondo Welfare. Retrieved 2021, from <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/poverta-leuropa-alle-prese-con-leredita-della-pandemia/#easy-footnote-bottom-1-47006>

Saraceno, C. (n.d.-a). *Glossario - Disuguaglianze Sociali*. [disuguaglianzasociali.it](http://www.disuguaglianzasociali.it). Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzasociali.it/glossario/?idg=1>

Saraceno, C. (n.d.-b). *Glossario - Disuguaglianze Sociali*. Disuguaglianze sociali. Retrieved 2021, from <http://www.disuguaglianzasociali.it/glossario/?idg=2>

Secci, N. (2022, December 2). *Pensioni: trattamento minimo 2022*. La Legge per Tutti. Retrieved 2022, from https://www.laleggepertutti.it/540524_pensioni-trattamento-minimo-2022

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Harvard University Press.

Siqua, Istat. (n.d.). *Analisi della povert  relativa*. Istat.It. Retrieved 2021, from <http://siqua.istat.it/SIQual/visualizza.do?id=8888916&refresh=true&language=IT>

Taddei, M. (2021, June 18). *Torna a crescere la povert  assoluta nell'anno della pandemia*. Lavoce.info. Retrieved 2021, from <https://www.lavoce.info/archives/87891/torna-a-crescere-la-poverta-assoluta-nellanno-della-pandemia/>

Toso, S. (2016). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino.

Vogliotti, S., & Vattai, S. (2014). *Modelli di Welfare state in Europa*. Afiopl. Retrieved 2021, from http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf

