



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE
L-36 Classe delle lauree Scienze politiche e delle relazioni internazionali

Tesi di laurea

Welfare trap: criticità del Reddito di cittadinanza come strumento di lotta alla povertà
Welfare trap: critical issues of the Citizens Income as a tool to fight poverty

Relatore:
Prof. Visentin Martina

Laureando:
Zerbo Federico

Anno accademico: 2021-2022

Indice

Indice.....	3
Introduzione.....	5
1. Il reddito di cittadinanza.....	7
1.1. Aspetti fondamentali.....	7
1.1.1. Contrasto alla povertà.....	9
1.1.2. Politica attiva del lavoro.....	10
1.2. Criticità della politica.....	13
1.2.1. I criteri di accesso e modulazione del sostegno.....	13
1.2.2. Implementazione dei Patti per il lavoro.....	16
1.2.3. Implementazione dei Patti per l'inclusione sociale.....	20
2. La trappola della povertà.....	22
2.1. La povertà.....	22
2.1.1. Cause strutturali.....	26
2.1.2. Cause individuali.....	28
2.2. Le trappole della povertà.....	30
2.2.1. Le trappole del welfare.....	32
2.2.2. Le trappole sociali.....	33
3. La lotta alla povertà.....	36
3.1. L'approccio alla povertà.....	36
3.1.1. Le trappole del lavoro.....	37
3.1.2. Il paternalismo.....	39
3.2. Le politiche complementari.....	40
3.2.1. Garanzie di beni essenziali.....	41
3.2.2. Diritto alla salute e alla salute mentale.....	43
3.2.3. Istruzione e questione generazionale.....	45
Conclusioni.....	47
Bibliografia.....	48
Sitografia.....	50

Introduzione

Il compito dello Stato è cambiato numerose volte negli ultimi secoli, passando dall'essere un guardiano notturno a garante e promotore del benessere per il proprio popolo. Lo Stato è stato capace di intervenire in settori come la sanità, l'istruzione e la previdenza, migliorando di molto le condizioni di vita dei suoi cittadini. Eppure ancora oggi risulta presente una fetta della popolazione in povertà, sia relativa che assoluta. Persone le quali hanno meno e talvolta non hanno abbastanza per sopravvivere in modo dignitoso. Alcuni di questi casi sono dovuti a situazioni non prevenibili, come nel caso di disabilità, ma spesso il problema è dato dalle stesse politiche volte a contrastare la povertà, in questo caso si parla di *welfare trap*. Si tratta di errori di concezione, sviluppo, applicazione e analisi delle politiche di welfare tali da creare incentivi per fette di popolazione a rimanere nella povertà o nei casi peggiori a divenire ancora più poveri.

Nell'ultimo decennio l'Italia ha iniziato a sviluppare nuove politiche per affrontare la povertà, dal Reddito di Inclusione con la sua natura limitata, al Reddito di Cittadinanza assai più corposo e complesso. Quest'ultimo è stato annunciato come misura in grado di "abolire la povertà". Eppure la maggior parte delle analisi concludono numerose problematiche, tra queste lo sviluppo di nuove *welfare trap*. La mia ricerca sarà volta a descrivere questo tipo di problematiche, cercando una serie di accorgimenti necessari per riformare questa politica.

La prima parte sarà volta a un'analisi del Reddito di Cittadinanza in quanto tale. Saranno presentate le caratteristiche fondamentali, sia dal punto di vista tecnico che nella realtà sociale creatasi. Si discuterà il percorso di formazione della misura e come il suo ridimensionamento dalle promesse iniziali abbia segnato numerose problematiche. Infine si discuterà delle criticità più evidenti.

La seconda parte andrà invece a riflettere sulle trappole della povertà in generale, quali sono i meccanismi fondamentali per la loro presenza e i danni che possono fare a una popolazione nel breve e nel lungo periodo. Per poi analizzare le *welfare trap* e come si strutturi questo sistema di incentivi alla povertà.

Infine, prima della conclusione, si farà sintesi delle parti precedenti analizzando il Reddito di Cittadinanza proprio nel suo creare trappole della povertà e *welfare trap*. La politica sarà studiata sia nel suo aspetto di rimedio contro la povertà che nella sua natura di politica attiva per il lavoro.

1. Il reddito di cittadinanza

1.1 Aspetti fondamentali

Il reddito di cittadinanza introdotto con il decreto legge n° 4 del 28 gennaio 2019 è una politica che unisce il contrasto alla povertà per mezzo di un sussidio e una politica attiva del lavoro che agisce mediante la creazione di un percorso personalizzato volto all'occupazione.

Rispetto al nome della misura questa non va a costituire un reddito di base e non è legata alla cittadinanza del richiedente.

Il richiedente deve avere la cittadinanza italiana, quella comunitaria, un permesso di soggiorno di lungo periodo o deve essere titolare di protezione internazionale. Inoltre è necessaria una permanenza in Italia di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Dal punto di vista economico sono necessari un valore ISEE non superiore a 9360 euro, un patrimonio immobiliare inferiore ai 30000 euro per quanto riguarda immobili diversi dalla propria casa di abitazione, un patrimonio mobiliare massimo di 6000 euro per i single aggiustato con scale d'equivalenza fino a 10000 euro per famiglie a cui aggiungere 5000 o 7500 euro per ogni componente in situazione di disabilità o disabilità grave e, infine, un reddito annuo fino ai 6000 euro (per i single), incrementato secondo scale d'equivalenza a un massimo di 12600 euro a cui si può aggiungere un valore di 3360 euro in caso la famiglia sia in affitto (per un valore massimo di 280 euro al mese). Requisiti aggiuntivi sono quelli della non proprietà di mezzi di grossa cilindrata, mezzi di recente immatricolazione, navi e imbarcazioni da diporto; la disoccupazione non volontaria se non nei casi di giusta causa, il non essere in stato detentivo o di ricovero di lunga durata a costo dello Stato e la non condanna (o misura cautelare personale) per una serie di reati¹.

Questo lungo elenco di requisiti differenzia di molto il reddito di cittadinanza da un reddito di base, come inizialmente promesso dal suo promotore il Movimento 5 Stelle, in quanto descrive la sua natura non universale. A ciò si aggiungono caratteristiche di non condizionalità derivate dall'obbligo d'iscrizione a centri per l'impiego o lo svolgersi di lavori socialmente utili, caratteristiche di non automaticità in quanto, è necessario lo sforzo burocratico di presentarne domanda e la non individualità della politica poiché i suoi beneficiari sono nuclei familiari².

¹ <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>

² [https://it.wikipedia.org/wiki/Reddito_di_cittadinanza_\(Italia\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Reddito_di_cittadinanza_(Italia))

Queste caratteristiche e probabili difetti derivano dalla storia del provvedimento. Inizialmente il Movimento 5 Stelle promuoveva quello che era un vero e proprio reddito di base, un sussidio universale e automatico concesso ad almeno dieci milioni di italiani e basato sul concetto di povertà relativa, idea scartata per i suoi costi proibitivi.

Seconda proposta è quella del 2013, basata invece su una visione monodimensionale della povertà come risultato della disoccupazione.

La versione finale del Reddito di cittadinanza deriva da un allineamento della misura al precedentemente stabilito Reddito di Inclusione. In questa visione si riconosce la povertà come un problema multidimensionale e complesso legato non solo alla disoccupazione (tanto che molti dei poveri nelle società sviluppate sono definiti “*working poor*” giacché lavorano ma per redditi tanto infimi da non garantire loro sicurezza economica), ma anche situazioni sociali, psicologiche, familiari e abitative. Ciascuna di queste visioni ha ridotto di molto la platea beneficiaria passando da chiunque avesse reddito inferiore al 60% della mediana nazionale ad appena 1,6 milioni di famiglie³ (numero inferiore alle 1,95 milioni di famiglie pari a 5 milioni e 600 mila persone⁴).

Rispetto al Reddito di Inclusione si possono vedere inoltre due principali differenze. La prima, positiva, è un generale aumento dell’investimento passato da due a otto miliardi annui, in grado quindi di migliorare di molto le condizioni dei beneficiari. La seconda, negativa sotto molti punti di vista, è il collegamento della misura alla ricerca di un lavoro. Il Reddito di Inclusione funzionava a livello comunale attraverso percorsi individuali d’integrazione sviluppati in collaborazione con assistenti sociali. Questi avevano come scopo l’inclusione sociale e la possibilità di assistere la comunità per mezzo di lavori socialmente utili. Invece il Reddito di Cittadinanza sposta l’enfasi sui Centri per l’impiego. Ciò crea una segmentazione dei beneficiari tale da suddividerli in quattro gruppi: coloro che per impossibilità sono destinati al solo beneficio economico, chi già lavoratore povero riceve il beneficio economico attendendo il ciclo macroeconomico per uscire dalla condizione di povertà, chi procede nel proprio percorso con i comuni e infine chi assistito dai Centri per l’impiego viene posto alla ricerca di occupazione.

Sarebbe stato necessario un lavoro preliminare sul territorio volto a uno sviluppo organico e multilivello di tutti quei servizi messi a disposizione dei beneficiari. Una struttura che per quanto incapace di risolvere i problemi fondamentali della politica avrebbe comunque reso quest’ultima più efficace⁵.

³ INPS (2022), Report trimestrale RdC Aprile 2019-Marzo 2022 21, INPS, Roma

⁴ ISTAT (2022), Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi, ISTAT, Roma

⁵ Baldini, & Gori, C. (2019). Il reddito di cittadinanza. *Il Mulino*, 269–277.

Il Reddito di Cittadinanza si presenta quindi come una misura complessa, forse eccessivamente, risultato di una sintesi tra una politica preesistente, regole di bilancio e una concezione monodimensionale della povertà. Probabilmente promulgata con fretta, in quanto monca di tutti i procedimenti e le analisi necessarie a una sua piena efficacia. Un possibile embrione per una misura definitiva volta a combattere la povertà o dimostrazione evidente di come non sia possibile combattere povertà e disoccupazione con il medesimo provvedimento.

1.1.1 Contrasto alla povertà

Il numero di beneficiari del Reddito di cittadinanza ha visto una graduale crescita passando da poco meno di un milione di famiglie nel 2019 (per un totale di 2,7 milioni di beneficiari in associazione con la Pensione di cittadinanza), a 1,4 milioni di famiglie nel 2020 (per un totale di 3,7 milioni di persone) a 1,6 milioni di famiglie nel 2021 (per un totale di 3,9 milioni di individui)⁶. Inoltre è aumentato anche l'importo medio passando dai 530,02 euro del 2019 ai 577,60 euro del 2021⁶. Questo dato non è però segno netto di miglioramento in quanto in relazione alla pandemia Covid-19 la povertà assoluta si è maggiormente diffusa. Nel 2019 si contavano 1,7 milioni di famiglie in povertà assoluta, nel 2020 2 milioni e nel 2021 1,95 milioni⁷. Da questi dati è deducibile come nel 2019 il Reddito di cittadinanza andasse a coprire il 58% delle famiglie in povertà assoluta, nel 2020 il 70% e nel 2021 l'82%. Si è ancora distanti da una perfetta copertura, nonostante il graduale avvicinamento. Va inoltre notato come nel 2020 oltre al Reddito di cittadinanza sia stato implementato il Reddito d'emergenza, misura limitata nel tempo ma in grado di assistere popolazione povera esclusa per carenza di requisiti.

Altro dato particolarmente importante è il tasso d'inclusione ovvero il rapporto tra la popolazione residente e i beneficiari del Reddito. Questa misura rileva una distribuzione non omogenea all'interno del Paese. Le regioni più aiutate sono Campania (con 165 persone ogni 1000), Sicilia (153/1000) e Calabria (135/1000), mentre quelle meno aiutate sono quelle del Triveneto (14/1000 in Trentino Alto Adige, 20/1000 in Veneto e 24/1000 in Friuli Venezia Giulia)⁶. Questo dato mostra una sproporzione verso il meridione non congruente con l'incidenza della povertà per macroregioni dove seppure il Sud sia sempre la regione più povera (10% del numero totale di famiglie residenti) appare aiutato molto di più rispetto al Nord (6,7% del numero totale di famiglie residenti)⁷.

⁶ INPS (2022), Report trimestrale RdC Aprile 2019-Marzo 2022 21, INPS, Roma

⁷ ISTAT (2022), Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi, ISTAT, Roma

Infine per osservare la distribuzione del Reddito di cittadinanza nella popolazione è utile osservare quali gruppi siano i maggiori beneficiari. Nel marzo 2022 l'88% dei richiedenti era in possesso della cittadinanza italiana, il 4% di quella europea e l'8% erano cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno. Il dato non appare ottimo in quanto osservando la popolazione in povertà assoluta il 30,6% è formato da famiglie di soli stranieri⁸.

Si deduce che il Reddito di cittadinanza stia lentamente allargando sia la sua platea sia il valore del sussidio, ma non sia congruente con la situazione della povertà, né per quanto riguarda la distribuzione territoriale, né per quanto riguarda l'assistenza agli stranieri. Uno dei principali obiettivi della misura era ed è quello di ridurre le diseguaglianze, ma devono essere presenti dei problemi nella sua costruzione tali da impedire questo risultato.

1.1.2 Politica attiva del lavoro

Il Reddito di cittadinanza ottiene la propria denominazione di “politica attiva per il lavoro” in funzione della condizionalità del sussidio ad intraprendere un percorso di formazione e collocamento che si distingue in “patto per il lavoro” e “patto per l'inclusione sociale”.

Il richiedente ha obbligo d'immediata disponibilità al lavoro. Ciò vale per tutti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un corso di studi. Vengono considerati occupabili anche i cosiddetti “*working poor*” definiti su base reddituale massima di 8000 euro per i lavoratori dipendenti e 4800 per quelli autonomi. Sono invece esclusi i pensionati, coloro che hanno un'età superiore ai 65 anni, i componenti affetti da disabilità e i *caregiver* per bambini al di sotto dei tre anni e chi affetto da disabilità grave⁸.

La prima convocazione avviene entro trenta giorni successivi alla richiesta di sussidio. In questo intervallo gli uffici si occupano della formulazione di un prognostico di occupabilità volto a dare prima direzione al percorso individuale. Il prognostico tenta di collocare la distanza dal lavoro del soggetto. Soggetti più vicini al lavoro sono quelli disoccupati da meno tempo, coloro che beneficiano di ammortizzatori sociali da disoccupazione involontaria (o ne ha recentemente cessato l'utilizzo), chi ha già sottoscritto patti di servizio ancora validi, minori di 29 anni e chi non ha beneficiato del Reddito di inclusione. Un prognostico positivo, e quindi una candidabilità al lavoro porta alla convocazione in un centro dell'impiego e alla sottoscrizione di un “patto per il lavoro”. In caso invece negativo si ha una prima convocazione al comune di residenza per la sottoscrizione di un “patto per l'inclusione sociale”.

⁸ <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti>

Durante il primo colloquio si ha un successivo controllo, più approfondito, necessario per verificare la correttezza del prognostico di occupabilità e in caso direzionare il soggetto verso l'ufficio più consono. Il rischio durante questa fase è che l'operazione, burocraticamente complessa e dispendiosa, possa sfociare in abuso attraverso un rimbalzo continuo tra i due enti.

Nel caso sia siglato un "patto per il lavoro" viene perseguito un percorso non dissimile dal "patto di servizio personalizzato" (D.lgs 14 settembre 2015, n 150), se non per lievi differenze. Una di queste è il diverso approccio sui voucher: in modo da garantire l'efficacia del servizio in ogni situazione, il "*Jobs Act*" rendeva possibile su richiesta l'accesso a un voucher spendibile non solo al centro per l'impiego ma anche ai centri di collocamento privati accreditati. Invece il Reddito di cittadinanza rende quest'atto obbligatorio in modo da garantire la diffusione di questi strumenti e la creazione di un quasi-mercato.

Nel caso invece di un "patto per l'inclusione sociale" il meccanismo è ripreso dai percorsi del Reddito di inclusione. Questi approfondiscono le condizioni individuali e familiari attraverso un approccio multidimensionale volto all'attivazione di servizi sociali, strutture sanitarie, socio-sanitarie, educative e abitative⁹.

Definiti i meccanismi alla base della politica attiva del lavoro è necessario analizzarne l'efficacia. Dall'introduzione della misura nel marzo 2019 al termine del dicembre 2021 i beneficiari del Reddito di cittadinanza indirizzati ai servizi per il lavoro sono 1.935.638. La distribuzione territoriale premia meridione e isole, rispettivamente al 42,2% e al 23,1% del totale. Nei tre anni di operazioni i beneficiari esonerati dai "Patti per il lavoro" risultano essere il 6,4% del totale, mentre quelli rinviati ai servizi sociali comunali appena il 0,7%. Il 38,4%, cioè 742.974 individui, non è più beneficiario in quanto la domanda è terminata, decaduta o annullata. La percentuale di occupati è appena dell'11%, mentre i soggetti ancora beneficiari sono il 43,6%.

Andando a osservare invece la situazione iniziale di tutti i sottoscritti a un "patto del lavoro", esclusi esoneri, questi sono 1.055.623. Di questi il 20,1% erano già occupati, di loro il 57,0% è risultato avere competenze medio-basse, mentre il 37,3% competenze basse. In ogni fascia anagrafica e per qualsiasi ripartizione data dalla cittadinanza gli occupati risultano legati a un contratto a tempo indeterminato (sopra il 50%), in misura minore si evidenziano contratti a tempo determinato più frequenti per giovani sotto i 29 anni (35,8%) e 30-39enni (36,5%). I soggetti vicini al mercato del lavoro (con esperienza lavorativa negli ultimi tre anni) sono il 23,4% mentre il 56,5% risulta lontano dal mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il processo di presa in carico degli individui il 31 dicembre 2021 risultano 843.402 beneficiari soggetti a patti del lavoro. Di questi il 45,6% è stato preso in carico o

⁹ Marocco. (2019). Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro. *Economia & lavoro* (1967), 53(2), 63–82.

risulta in tirocinio. La misura sembra beneficiare persone vicine al mercato del lavoro di sette punti percentuali rispetto a chi risulta non occupato da più tempo (50,2 e 43,7)¹⁰.

Il quadro generale che si denuncia è quello di una situazione piuttosto inefficiente. Gli occupati, i “*working poor*”, sono una grande fetta del totale, ma la loro mancanza di competenze oltre ad essere causa della loro condizione è anche impedimento a uscirne. Per lo Stato sarebbe quindi conveniente un maggior investimento in tirocini e corsi di formazione tale da risolvere il problema in modo completo. Situazione ben peggiore è quella dei non occupati di cui meno della metà è presa in carico. Ciò può avere innumerevoli cause, ma le due ipotesi principali sono: la mancanza di risorse concesse ai Centri per l’impiego, la carenza di opportunità lavorative per la popolazione che rende impossibile l’attivazione di tutti i percorsi necessari.

Risulta ben più difficile andare a descrivere l’efficacia dei “Patti per l’inclusione sociale”. Questi, oltre a essere suddivisi tra tutti i comuni italiani, sono percorsi multidimensionali e personali. Viene quindi difficile descrivere in modo analitico il grado di successo. Non sarebbe possibile un’analisi caso per caso in quanto ciò violerebbe la privacy dei soggetti e la diversità di bisogni ed esperienze renderebbe vacuo un calcolo aggregato. Unica misura disponibile è quella che fa riferimento ai “Progetti Utili alla Collettività” (PUC), piani comunali volti all’assistenza di gruppi in base a piani: culturali, sociali, artistici, ambientali, formativi e a tutela dei beni comuni. I PUC predisposti sono 11.745, con una distribuzione tale che solo il 39% dei comuni ne ha uno attivo. I posti disponibili per questi è di 94.810, del totale solo il 32,9% è riempito¹¹.

In conclusione il Reddito di cittadinanza come politica attiva del lavoro non appare eccessivamente complesso e la sua architettura prosegue percorsi creati in precedenza: il “*Jobs Act*” per quanto riguarda i “Patti per il lavoro” e il Reddito di inclusione per quanto riguarda i “Patti per l’inclusione sociale”. L’inefficienza è data da altri tipi di problemi: carenza di personale e di strumentazione nei Centri per l’impiego, banche dati non comunicanti, assenza di decreti attuativi in grado di ridurre la discrezionalità burocratica e condizioni macroeconomiche. Tutto ciò sarà descritto con maggior dettaglio in capitoli successivi. Inoltre saranno trattate due questioni qui non considerate: il problema del *moral hazard* dato dal lavoro nero e la positività del legare le politiche attive del lavoro alla lotta della povertà in un contesto come quello moderno.

¹⁰ Anpal (2022), Reddito di cittadinanza – nota n. 8-2022, ANPAL, Roma

¹¹ Comitato Scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2022), Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma

1.2 Criticità della politica

Il 9 novembre 2021 fu pubblicata la “Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza” documento che raccoglie numerosi problemi e criticità della norma sia dal punto di vista normativo che nella sua applicazione. Insieme a essi vengono anche presentate possibili soluzioni in grado di migliorare il servizio.

Le principali criticità riguardano i criteri di accesso, la difformità di sostegno per ampiezza e composizione per famiglia, la valutazione delle risorse disponibili ai fini della determinazione dell'entità del sostegno, l'implementazione dei Patti per il Lavoro, l'implementazione dei Patti per l'inclusione sociale¹².

1.2.1 I criteri di accesso e modulazione del sostegno

L'erogazione del Reddito di Cittadinanza avviene mediante una scala d'equivalenza che inizia da uno, per il primo membro del nucleo familiare e a questo si somma 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e 0,2 per ogni componente minorenni. La scala ha un valore massimo di 2,1 incrementato a 2,2 nel caso in cui il nucleo familiare contenga individui in condizione di non autosufficienza o disabilità grave¹³.

Questa scala d'equivalenza va paragonata con altre per comprendere la sua efficacia nel cogliere per intero la situazione di povertà delle famiglie italiane. La più vicina, in quanto hanno entrambe funzione amministrativa, è l'ISEE. Questa va però modificata per essere utilizzata nel calcolo del Reddito di cittadinanza: devono essere tolte dal calcolo le maggiorazioni (le quali dipendono da specifiche situazioni come le famiglie mono genitoriali o le famiglie numerose) e va posto un limite (nella ricerca del Comitato tecnico scientifico individuato a 2,85) per non scoraggiare la ricerca di un lavoro. Altre tre sono scale analitiche: la scala di povertà Eurostat (o OCSE modificata), la scala di povertà relativa Istat (o Carbonaro) e la scala di povertà assoluta Istat. La scala OCSE potrebbe essere facilmente integrata e avrebbe esito assai simile a quella ISEE in quanto porterebbero entrambi a un incremento della platea soprattutto per quanto riguarda le famiglie numerose (5 o più membri). Non sarebbe possibile utilizzare le scale Istat, in quanto entrambe si basano su un'analisi della povertà al consumo. Quella relativa fa riferimento

¹² Questo schema sarà ora utilizzato per la suddivisione dei successivi capitoli

¹³ <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>

all'*international Standard of Poverty Line*¹⁴, mentre quella assoluta fa riferimento al consumo di un paniere di beni considerato indispensabile¹⁵.

Analizzate le diverse scale si può notare come i requisiti particolarmente stringenti del Reddito di cittadinanza vadano a diminuire la platea di riferimento. Questo fu probabilmente voluto al momento dello sviluppo della norma per ridurre la gravosità sul bilancio generale, essendo l'aumento di spesa comunque corposo. Il problema di questa scelta è che, osservando la popolazione povera necessitante sostegno, il 47,1% è rimasto escluso (ponendo come paragone l'utilizzo dell'ISEE a 9360 euro). I motivi sono eccessi di reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare. In modo specifico si nota uno squilibrio tra patrimonio mobiliare e immobiliare. Quello mobiliare è a tutti gli effetti una ricchezza disponibile e che quindi va considerato in modo pieno. Quello immobiliare è diverso, andrebbe quindi o non considerato, nell'opzione che più ampli la platea, o rimodulato nel peso sui criteri di selezione.

Altro punto, in contrasto con l'opinione del Comitato tecnico-scientifico, è la necessità di un limite alle scale d'equivalenza. Come detto precedentemente il motivo è quello di non scoraggiare la ricerca di un lavoro, tema chiave per la logica di costruzione della misura. Eppure, facendo una considerazione più ampia, le famiglie numerose sono positive per il sistema italiano. Senza stravolgere la politica sarebbe possibile creare un'eccezione per quelle famiglie con numerosi minori a carico. Il motivo sarebbe frenare il declino demografico italiano¹⁶ non punendo le famiglie povere ma anzi aiutandole con il Reddito di cittadinanza, "Patti per l'inclusione sociale" e tutte le misure di assistenza ai figli armonizzate in un programma coerente. Si potrebbe anche lavorare su dei "Patti del lavoro" più lassi in modo da permettere comunque a questi genitori di lavorare, ma in coincidenza con il loro ruolo familiare.

Le scale di equivalenza hanno inoltre un altro problema, quando non sono utilizzate. Il Reddito di cittadinanza è elargito in due blocchi: il sussidio normale, calcolato come detto in precedenza, e una seconda parte (con valore massimo di 280 euro mensili) dove le scale non sono state utilizzate. La motivazione della scelta è una differenza minima nel valore delle case dovuto all'economia di scala. Eppure il 55% dei beneficiari gode del contributo massimo, con valori superiori al 60% per famiglie numerose dimostrando un possibile bisogno di alzare la cifra soprattutto nei casi più gravi. Utilizzando le scale di povertà assoluta ISTAT è invece possibile andare a modulare questo tipo di contributi in quella che è una progressione piuttosto piatta, ma

¹⁴ <https://www.istat.it/it/archivio/217030>

¹⁵ ISTAT (2022), *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi*, ISTAT, Roma

¹⁶ <https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>

comunque importante per il tenore di vita delle persone. Stesso discorso andrebbe effettuato per coloro che ricevono i 150 euro al mese (massimi) in caso di mutuo sull'abitazione di proprietà.

Gli errori nella creazione e selezione della scala d'equivalenza hanno portato a forti disparità. Il sistema per come è stato costruito premia nuclei familiari più piccoli, soprattutto quelli composti da piccole famiglie di soli adulti. La cosa rischia di inquinare l'aiuto non assistendo più solo famiglie in condizioni di povertà assoluta, ma anche in situazioni di povertà relativa. La concretizzazione di questo scenario è data anche da una mancata analisi della questione meridionale.

I motivi di disparità tra Nord e Sud sono principalmente due: la definizione di povertà assoluta e la popolazione di riferimento. Se la povertà viene definita dai consumi mediante l'analisi di un paniere di beni essenziali e osservando cifre a uguale potere d'acquisto con i medesimi criteri di reddito e patrimonio si creano storture. Il Nord che ha in generale un costo della vita maggiore risulterà avere più persone in povertà assoluta che non possono accedere al Reddito di cittadinanza, mentre nel meridione la situazione sarà invertita. Porre soluzione a questo problema non è facile e forse richiederebbe uno spostamento delle competenze dal livello nazionale a quello regionale. Esiste però un contro argomento. Le regioni meridionali non solo hanno un minor costo della vita ma mancano di tutta una serie di servizi pubblici maggiormente disponibili nelle regioni settentrionali. Si parla di servizi come asili nido, servizi sanitari, servizi sociali e trasporto pubblico. Allargando la platea al Sud è quindi possibile coprire temporaneamente questi costi maggiori per la vita delle persone. Garantendo quindi pari condizioni di vita per la popolazione.

Altro fattore fondamentale che porta alla differenza d'accesso è quello della popolazione. Nel nord e centro Italia coloro che sono in povertà assoluta sono principalmente stranieri. Secondo le stime ISTAT le percentuali di poveri assoluti stranieri sono il 29,1% al Nord-Ovest, il 23,8% al Nord-Est, il 26,7% al Centro, il 10,6% nel Mezzogiorno e il 6,1% nelle Isole. Il criterio che obbliga a dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuato, selezionando in modo avverso gli stranieri. Un modo per ovviare sarebbe modificare il criterio in modo più permissivo, esempio è copiare il Reddito di emergenza e quindi portare gli anni di residenza a 5 senza ulteriori fattori.

Queste problematiche riducono di molto l'affidabilità del Reddito di cittadinanza e per quanto sia possibile modificarlo con nuovi parametri per ogni opzione è necessario anche un notevole aumento di spesa. Ciò rende improbabile una riforma nel prossimo futuro, anche in ragione di tutte le difficoltà sopraggiunte dal Gennaio del 2019.

1.2.2 Implementazione dei Patti per il lavoro

Le difficoltà degli ultimi anni non hanno solo impedito un allargamento del Reddito di cittadinanza sotto il profilo del bilancio, ma hanno influito nella sua applicazione a livello territoriale. Per quanto la politica sia affidata per competenza al Governo centrale è necessaria per l'implementazione una collaborazione tra diversi enti. L'INPS è incaricata dell'erogazione monetaria, l'ANPAL coordina le strutture sottostanti e si occupa di scambi d'informazione; regioni, Centri per l'impiego e *navigator* si occupano dell'esecuzione delle politiche attive del lavoro, Comuni, ASL, Servizi Sociali si occupano dell'aspetto di inclusione e tutela sociale. Ci si trova davanti a una governance multilivello che ha visto serie carenze di gestione. I motivi sono molteplici, ma il più evidente è stato l'insieme di problemi affrontati dal nostro paese. L'assenza di molti decreti attuativi può trovare causa dal vicino cambio di governo e quindi allo spezzarsi dell'agenda dei ministeri incaricati. Inoltre eventi come la pandemia di Covid-19, il PNRR, l'inflazione e la rottura dell'equilibrio economico prima con la crisi dei microprocessori e poi con lo scatenarsi della guerra in Ucraina, possono aver sovraccaricato gli agenti governativi distraendoli.

I problemi di coordinamento non derivano poi solo dalla fase d'implementazione effettiva, ma possono essere tracciati indietro fino al momento dello sviluppo della norma. Questa appare infatti disegnata in un profilo top-down che non va a considerare l'enorme diversità territoriale. Non viene, infatti, presa in considerazione la discrezionalità nell'approccio nelle politiche attive del lavoro, ora che queste sono di competenza regionale in seguito al depotenziamento delle province. Queste possono essere differenze ideologiche che portano allo sviluppo di diversi tipi di welfare, alcuni più legati all'aspetto lavorativo e altri più focalizzati sull'inclusione e la collaborazione con il terzo settore. Inoltre appare chiara una distribuzione non omogenea di network collaborativi fondamentali nei casi d'intervento multidisciplinare (fondamentale vista la continuità di visione con il Reddito d'inclusione e il suo approccio multidimensionale).

L'indagine INAPP evidenzia altre numerose problematiche. Una di queste è l'insoddisfazione generale nella capacità di comunicazione e trasmissione delle informazioni. I sondaggi dimostrano una rottura del sistema in due parti: la prima quella degli ATS è connessa con gli enti più vicini ovvero comuni e comuni capofila, la seconda i Centri per l'impiego presenta rapporti più stretti con le regioni.

Come detto in precedenza "Patti per il lavoro" e "Patti per l'inclusione sociale" non sono concetti innovativi, solo inseriti insieme in una misura. Il problema è che tale fusione risulta essere più teorica che pratica. Incerto soprattutto il dialogo verticale in quanto solo il 10,3% dei Centri per l'impiego e il 12,6% delle Agenzia di tutela della salute afferma una buona comunicazione con

l'INPS. Ciò è sintomo d'incapacità gestionali di una governance multi-livello e di un disegno top-down che manca di trasparenza e feedback potenziali.

Per quanto riguarda i Centri per l'impiego è importante notare come questi siano per loro natura inefficienti. La causa è un bassissimo investimento per quanto riguarda personale, capitale umano e disponibilità materiale. Risultano appena 9.000 dipendenti per quelli che sono 538 uffici, con quindi un rapporto di 128 utenti per ciascun operatore¹⁷. Valore che appare ancora più preoccupante se si osserva il numero d'incarichi devoluti: dalla semplice profilazione e orientamento di base fino a orientamenti specialistici, accompagnamento al lavoro, promozione di attività per lo sviluppo di competenze, gestione di incentivi economici, promozione di prestazioni al lavoro socialmente utile, accompagnamento al lavoro di disabili e categorie protette, gestione di bandi per la selezione nelle pubbliche amministrazioni e preselezione del personale su richiesta delle aziende¹⁸. Ciò deriva dalla storia dei Centri per l'impiego, che dalla loro instaurazione con la Riforma Bassanini (D.lgs 23 dicembre 1997, n. 469) al 2019 hanno visto numerose riforme: Legge Biagi del 2003, legge attuativa del Protocollo Welfare del 23 giugno 2007, Riforma Fornero del 2012 e “*Jobs Act*” del 2015. Tutte queste sono state purtroppo riforme non seguite da investimenti economici, ma anzi hanno mantenuto costante il costo a bilancio. In questo il Reddito di cittadinanza mostra un suo aspetto positivo ovvero l'interesse ad ampliare questi finanziamenti, atto comunque non sufficiente per mettersi in pari con il resto d'Europa. Altro problema è dato dal fatto che questo aumento di finanziamento e l'ingresso in scena dei *navigators* non viene senza nuove mansioni. Difatti i Centri per l'impiego sono ora responsabili del controllo di condizionalità del Reddito di cittadinanza, cosa non facile con le asimmetrie informative presenti.

Obiettivo italiano sarebbe un completo stravolgimento delle sue politiche attive aggiornando le funzioni degli enti a quelli che sono i bisogni del mercato del lavoro moderno. I Centri dell'impiego dovrebbero avere funzione di collocamento non solo nella prospettiva di ridurre la disoccupazione, ma anche per assistere la transizione a nuovi lavori. I “*working poor*” dovrebbero avere accesso a corsi di formazione e tirocini in grado di insegnare nuove abilità, aumentando gradualmente quelle che sono le loro competenze normalmente basse o medio-basse.

Per aumentare l'efficacia dell'azione sarebbe anche necessaria un'analisi del caso tedesco dove questo avviene, ma non in modo positivo. In Germania, infatti, nonostante risorse umane e finanziarie assai superiori all'Italia solo un quarto di chi trova occupazione mediante centri di collocamento ottiene un vero lavoro. I restanti tre quarti cadono nella trappola dei “*mini-jobs*”

¹⁷ Gallo, & Luppi, M. (2021). Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency. *Politiche Sociali*, 3, 553–578.

¹⁸ https://it.wikipedia.org/wiki/Centro_per_l'impiego

ovvero lavori di breve durata che hanno come obiettivo lo sviluppo di competenze senza però assicurare certezza e stabilità al cittadino. Il modo per essere più efficaci sarebbe necessario espandere funzioni e obiettivi dei Centri dell'impiego anche a non poveri e già occupati. Mediante la creazione di un quasi-mercato delle dimensioni di quello tedesco, con la garanzia di uno scambio d'informazioni tra pubblico e privato, si otterrebbe un quadro di politiche attive del lavoro utile per tutti. I più poveri lo userebbero per direzionarsi alla ricerca di un lavoro e sfruttando l'aumento delle dimensioni delle banche dati avrebbero minore rischio di *mismatching*, mentre lavoratori nella media o con alte competenze potrebbero usare questa piattaforma per cambiare lavoro sfruttando le maggiori informazioni per una migliore contrattazione salariale. Questo piano avrebbe come effetto anche quello di aggiornare la prospettiva del lavoro nel quadro delle politiche lavorative. L'Italia è ancora ancorata a una vecchia visione del lavoro basata sul posto fisso e il tempo indeterminato, quando il mercato del lavoro si basa sempre più su un continuo cambiamento e una continua formazione. Questa può essere una delle innumerevoli cause che hanno portato alla stagnazione della produttività nel paese e quindi alla stagnazione del PIL.

I più giovani, ovvero gli under 29 non occupati e soggetti al Patto per il lavoro, che risultano essere il 35,09% del totale¹⁹ sarebbero coloro che ne beneficerebbero di più. Se è vero che il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro presentano come grado d'istruzione un titolo secondario di primo livello, e solo il 2,7% presenta istruzione terziaria, allora i più giovani sono coloro che possono con il minor sforzo ottenere competenze. Si potrebbe inserirli in un percorso di recupero mediante scuole serali o verso l'educazione terziaria. Facendo particolare attenzione a un corretto indirizzamento per massimizzare le probabilità di occupazione, ad esempio, prediligendo i percorsi tecnico-scientifici.

I costi di ciò non sarebbero ignorabili nonostante l'estrema necessità di queste riforme. L'intervento pubblico ha come scopo nel mercato del lavoro quello di diminuire le asimmetrie informative, migliorare la contendibilità del lavoro, diminuire i costi sociali della disoccupazione, aumentare il rendimento del capitale umano, abbassare le disuguaglianze e frenare il fenomeno della "fuga dei cervelli". Senza il giusto investimento questi obiettivi sono impossibili. Nota positiva è che la comparazione del nostro modello ad altri di paesi OCSE rivela un possibile cambiamento nel bilancio in grado di ammortizzare i costi complessivi. L'Italia, infatti, dopo la crisi del 2007 ha dimostrato una sproporzione nelle spese per politiche passive del lavoro (da 9,4 miliardi nel 2007 a 20,1 miliardi nel 2011), riducendo invece quelle attive (da 6,0 miliardi a 4,7 nello stesso lasso temporale), atto opposto alle decisioni di Svezia, Polonia e Danimarca. I trasferimenti sono importanti, ma andrebbero ridimensionati a valori normali congruenti con quelli

¹⁹ Anpal (2022), Reddito di cittadinanza – nota n. 8-2022, ANPAL, Roma

di altri paesi europei, preferendo quei modelli che hanno dimostrato negli anni un maggior grado di performance nella riduzione della disoccupazione, nella lotta alla povertà e nell'efficienza del mercato del lavoro. In questo modo, con una rimodulazione delle spese, si otterrebbe un netto potenziamento delle politiche in grado di riposizionarci a livello comunitario.

Oltre al miglioramento degli uffici e delle pratiche per i Patti del lavoro si deve ragionare anche su incentivi all'assunzione che operino sia per il datore di lavoro che per il lavoratore. Attualmente il datore di lavoro ha come beneficio quello di uno sgravio fiscale sul versamento di contributi (ad eccezione dell'INAIL) in caso sulla piattaforma dedicata dia disponibilità all'assunzione. Questo approccio diretto può essere considerato positivo, ma nell'insieme non fa altro che complicare il già complesso sistema tributario italiano. Soluzioni più efficaci possono essere quindi azioni sistematiche volte a migliorare la tassazione sul lavoro e puntando a una diminuzione del cuneo fiscale. A queste possono essere aggiunte soluzioni "passive" o "laterali" che non vadano a cambiare in modo diretto la situazione per il datore di lavoro, ma volte invece a permettere la crescita delle imprese, creando quindi domanda di lavoro. La discussione dei dettagli è argomento esterno all'obiettivo dello scritto e comporterebbe a un'eccessiva divagazione. Resta comunque importante cercare con ogni mezzo possibile di rendere più energico il mercato del lavoro italiano in modo da aumentare il rendimento delle politiche attive.

Per quanto riguarda il beneficiario del Reddito di cittadinanza possono essere fatte due operazioni fondamentali. La prima è quella di diminuire paletti e criteri per la ricerca del lavoro adattandoli alla situazione per come si è presentata in questi anni di applicazione. Servono quindi maglie più larghe per quanto riguarda lavori stagionali o di breve durata, almeno finché non si avrà un sistema d'uffici in grado di garantire una formazione costante e un alto numero di tirocini di lunga durata. La seconda è incentivare il beneficiario al lavoro. Questo, per come è costruito il contributo, ha poco interesse a lavorare: Il reddito da lavoro riduce, per ogni euro, il sussidio di 80 centesimi e al momento del ricalcolo dell'ISEE la perdita arriva al 100%. La mancata armonizzazione tra sussidio e salario non solo disincentiva al lavoro ma può avere ripercussioni ancora più gravi: un "*working poor*" viene infatti incentivato a essere licenziato, ma non a licenziarsi in quanto ciò lo escluderebbe dal programma, in modo tale da vivere di solo sussidio, con il rischio non trascurabile di perdere sia tutele che sussidio in caso per aggirare il sistema decida insieme al datore di lavoro di trasformare il suo contratto in un lavoro in nero.

Le criticità del Reddito di cittadinanza quando osservato come politica attiva per il lavoro risultano estremamente varie. È corretto notare come ciò non sia interamente colpa del disegno di legge ma anche di situazioni precedenti mai risolte e di un'eccessiva predilezione per le politiche passive per il lavoro. Si deve anche tener conto del contesto della riforma e come i tempi di

attuazione non siano stati i più quieti e facili. Il risultato è comunque quello di una politica non coordinata e non finanziata a dovere, incapace quindi di assolvere alla sua funzione e anzi in grado di peggiorare le cose complicando e allargando le funzioni dei Centri per l'impiego alla lotta contro la povertà.

1.2.3 Implementazione dei Patti per l'inclusione sociale

La continuità con il “Reddito d'inclusione” i “Patti per l'inclusione sociale” sono uno strumento utile per l'integrazione di tutti quei cittadini che necessitano oltre che di un sussidio, di operazioni mirate per il benessere fisico e sociale. Questa descrizione per quanto semplice nasconde la complessità delle operazioni: i servizi sociali devono operare non in un campo come quello meramente occupazionale, ma creare percorsi personalizzati in grado di affrontare la multidimensionalità del malessere e della povertà. Ciò dilata tempi e costi delle operazioni.

I servizi sociali sono poi poco coordinati, allo stesso modo dei Centri per l'impiego, in quanto frutto di una politica *topdown* priva di integrazione organica. Ciò si traduce in una copertura disomogenea in cui le regioni con la peggiore performance sono quelle meridionali, le stesse che per il numero di beneficiari dovrebbero essere più attive. Per migliorare la situazione il Piano povertà 2018-2020 prevedeva un aumento d'investimenti volto alla garanzia del livello essenziale delle prestazioni sociali con la presenza di un assistente ogni 5000 abitanti. Gli incentivi posti non sono riusciti a garantire risultati, colpevole la pandemia Covid-19. I ritardi di registrazione e le difficoltà burocratiche sono perdurate fino a luglio 2020, iniziando da lì un graduale miglioramento. Questo ritardo ha però danneggiato in due modi l'operazione: non garantendo la massima tutela ai beneficiari, soprattutto in un momento tanto critico, e permettendo l'accumulo di incarichi. Questo accumulo ha come conseguenza lo sviluppo di nuovi criteri informali di selezione dei casi più gravi, quando le norme limitano come unico criterio quello temporale, aumentando la discrezionalità delle operazioni. Come nota positiva si ha lo sviluppo di percorsi di supporto e accompagnamento al territorio per quanto riguarda lo sviluppo dei servizi sociali in Campania, Sicilia e Calabria e l'integrazione ai servizi sociali di corsi per il rafforzamento delle competenze a basso, intermedio e alto livello.

Altro aspetto dei “Patti per l'inclusione sociale” sono i PUC (Progetti utili alla collettività) che hanno mostrato scarso successo sia per una disomogenea distribuzione che per una incapacità da parte dei comuni di attrarne partecipanti. Questi progetti risultano fondamentali in quanto sono una forma intermedia tra l'assistenza sociale e l'occupazione e quindi importanti per l'aspetto di

inclusione e collaborazione nelle comunità locali. Il problema nasce dalla loro obbligatorietà e da quindi come i comuni finiscano a non promuoverne o promuoverne più di quanti necessari. Se fossero limitati a solo quelle persone che presentano, dopo colloqui e verifiche, i profili necessari alla loro partecipazione potrebbero allora essere promossi non in risposta agli obblighi imposti dall'alto, ma alle reali ed effettive esigenze di ciascun comune promotore.

2. La trappola della povertà

2.1 La povertà

La povertà è un fenomeno complesso, sempre esistito all'interno di ogni civiltà umana, e definito come una carenza, una mancanza. Se nelle prime comunità tribali era un fenomeno vissuto in modo collettivo, dato dalle condizioni esterne che portavano per l'intero gruppo una riduzione delle capacità di sopravvivenza, con il crescere e svilupparsi della società questa è diventata sempre più un fenomeno individuale. Ciò non fa riferimento alle cause della povertà, le quali risultano spesso al di fuori della scelta individuale come nei casi di carestie, malattie e disabilità, ma a come questa venga vissuta e ridotta a un fenomeno diffuso ma limitato.

La principale forma di povertà, non perché sia la più diffusa, ma perché quella che più stimola la nostra comprensione e compassione (dettate dalla funzione biologica dell'empatia) è la povertà assoluta. Ovvero la carenza materiale di risorse che permetta lo svolgersi di una vita sana. Esempio più lampante è la fame ridefinita nelle società moderne come sicurezza alimentare. Questa nuova definizione esiste poiché in base al livello di sviluppo economico il fenomeno prende due direzioni estremamente diverse. Nei casi di economie meno sviluppate e meno resilienti la fame è l'effettiva mancanza di cibo che porta alla denutrizione e alla morte, si inizia a parlare di povertà assoluta quando non si raggiunge l'80% del proprio fabbisogno calorico giornaliero. Nelle società ricche, dove la fame come carenza è minore (ma comunque presente), si presta maggiore attenzione anche alla qualità del nutrimento, in quanto per i poveri sono meglio accessibili prodotti di scarsa qualità che portano quindi a squilibri metabolici, una peggiore salute (come nel caso dell'obesità), quindi una riduzione delle aspettative di vita.

La povertà assoluta è anche una di quelle più semplici da descrivere per mezzi statistici. Sistema usato dalla World Bank è quello della definizione di una soglia reddituale minima posta a \$1.90 a parità di potere d'acquisto. Sfruttando il dato si scopre una riduzione continua negli ultimi secoli. Se prima della rivoluzione industriale la maggior parte della popolazione viveva in una situazione di povertà assoluta, nel 1981 questi erano 1,9 miliardi e nel 2017 appena 696,45 milioni. Un dato senza dubbio positivo, ma che porta all'inevitabile ampliamento della definizione della povertà secondo nuovi schemi e valori.

Nel 1800 con l'affermarsi del modello di società capitalista comparvero due capisaldi della società: il lavoro e la capacità di scegliere. Ciò in pochi anni andò a generare "l'etica del lavoro" ovvero un sistema morale che andava a definire la povertà non come mera assenza di risorse per la sopravvivenza, ma a questa definizione aggiungeva una scelta: lavorare o non.

Il ricco cambiava la sua connotazione dall'epoca precedente, dove era definito come nobile e ozioso, a un nuovo standard imprenditoriale basato sull'assimilazione di abilità. Tale etica del lavoro era molto più comune in Europa dove il lavoro era visto non solo come mezzo, ma anche come fine dello sviluppo individuale, fondamento della propria esistenza. Ragionamento estremamente diverso da quello americano che poneva l'idea di prosperità e di benessere come il fine ultimo dell'uomo e il lavoro, nelle sue infinite difficoltà, come percorso complesso per arrivare al successo.

Il povero era colui che non lavorava, il disoccupato. Ciò poteva dipendere da due fattori: il primo era l'impossibilità di lavorare per un qualsiasi giusto motivo come la vecchiaia o la malattia, il secondo era invece la scelta, colpevole, di non voler lavorare. Gli inabili erano accettati come un peso che fosse stato possibile rimuovere senza danni sociali, sarebbero stati rimossi (Brian Inglis). Ciò era ancor più marcato nella società inglese, in cui l'etica generale faceva riferimento a un principio di giustizia assoluta e individuale, dove le condizioni di disagio erano derivate dalla cattiva condotta, in un meccanismo simile al karma. I disoccupati invece erano evidentemente colpevoli e quindi punibili. Ciò avveniva tramite gli ospizi, luoghi addetti alla cura di chi mancava di reddito, dove le condizioni di vita erano tanto scarse da far preferire il lavoro, nonostante le scarsissime sicurezze e tutele del periodo vittoriano.

L'etica del lavoro andò a creare lentamente una soluzione alla povertà generando il welfare, nella sua eccezione comunitaria e caritatevole, e il welfare state, realizzato mediante sistema mutualistico e poi diretto da parte dello stato. Per quanto opposto ai concetti fondamentali dell'etica capitalista, il welfare state era atto complementare in quanto permetteva l'aumento del capitale umano e garantiva la stabilità sociale nei momenti di stress causati dal ciclo economico. Nella sua eccezione più universalistica, il welfare diventava un servizio oltre che alla persona proprio al lavoro, generando quella riserva di personale necessario alle aziende per crescere nei momenti più favorevoli. Tale benessere garantì come accaduto in precedenza l'evolversi di concetti quali ricchezza e povertà nella società dei consumi.

Il paradigma fondamentale non era più la capacità di avere i mezzi di sussistenza e nemmeno quella di lavorare, ma la capacità di consumare e quindi, di scegliere cosa consumare. In quest'ottica il ricco non era più solo chi deteneva grandi quantità di capitali e risorse, ma colui in grado di spenderle in modo da garantire il soddisfacimento dei suoi bisogni nel modo più adatto alla sua persona. La ricchezza è quindi estensione della capacità di scegliere in termini quantitativi dell'individuo e il povero non è più solo chi manca dei beni fondamentali ma chi non può adattare la spesa alla sua volontà, costringendosi al deplorabile accontentarsi.

Questo sconnettersi della ricchezza dal lavoro provocò un grande numero di stravolgimenti. Il primo fu la dispersione del lavoro sia all'interno della società che nella vita individuale. Il mercato del lavoro divenne più liquido, fino ai livelli attuali, costringendo i lavoratori a un continuo reinventarsi e un continuo investimento del proprio tempo libero verso il lavoro per raggiungere il giusto grado di formazione e mantenere il passo in un sistema sempre più competitivo. In questo senso la riduzione d'importanza del lavoro provocò un'impennata di quest'ultimo nella vita di ciascuno che attualmente viene definita "crisi del tempo libero". Il risultato sociale è molto più complesso. Lo stravolgersi dell'economia in un mondo globalizzato (dove le attività produttive migrano in direzione dell'incremento dei profitti marginali), automatizzato (dove sempre più attività, soprattutto le più ripetitive, sono assegnate a macchine) e finanziario (in quanto sempre più legato a mercati azionari) genera due tipi di povero.

Il primo il "*working poor*" è chi privo di qualifiche lavora in ogni situazione (e spesso nell'illegalità) fino a raggiungere la disponibilità economica sufficiente per sopravvivere. La disponibilità però non è solo quantitativa, a causa del vivere nella stessa società si ha anche una continua comparazione con i più ricchi, il che porta a un desiderio di avere (in misura minore), il loro tenore di vita e la loro capacità di scegliere. Ciò genera i "*workaholic*", ovvero persone che per quanto, non in situazioni di povertà, danneggiano le loro condizioni di vita lavorando in modo estremo, fino a rendere il lavoro la loro unica occupazione.

Il secondo è il disoccupato. Persona vittima del welfare state poiché riceve benefici tali da poter sopravvivere senza lavorare ed è quindi costretto, in una società dove il lavoro e il consumo sono fondamentali, alla noia. La persona è afflitta da troppo tempo libero, nel lungo periodo ciò provoca una vita non organizzata in cui il sentimento è di isolamento e confinamento in casa, quindi irritabilità e depressione (Peter Kelvin e Joanna E. Jarrett). I danni sono tanto estesi da trasformare la solitudine in un problema collettivo e fenomeno di massa²⁰.

Questa seconda figura, i divanisti, ha portato a una revisione del sistema di welfare e a un suo ridimensionamento in modo tale che sempre meno persone siano portate ad atteggiamenti parassitari. Il fatto è che non risolvendo quelle che sono le questioni di fondo che hanno portato allo sviluppo del fenomeno questa diminuzione dei servizi universalisti non ha avuto che l'effetto di peggiorare la vita dei poveri. Questi, in modo da venir tollerati nella loro esistenza vennero criminalizzati o marginalizzati. Ciò ebbe conseguenze come l'aumento dei tassi di carcerazione negli USA e l'esclusione sociale in Europa. Strategie diverse per il medesimo fine: rendere invisibile il povero imponendogli di non reagire, di non esprimere i suoi bisogni e non rovinare la vita di tutti gli altri, posti come moralmente superiori, per unico merito di non essere poveri.

²⁰ Killeen C. (1998). Loneliness: an epidemic in modern society. *Journal of advanced nursing*, 28(4), 762-770.

Come già successo in precedenza il profondo mutamento sociale portò allo stabilirsi di nuovi valori e quindi a una nuova concezione di ricchezza e di povertà. Lo sviluppo più recente di questi movimenti rende però più difficile descriverli in modo strutturato.

La società dei consumi sta cambiando, andando a sostituire la libertà di scelta ad un bisogno di qualità. Movimenti come il minimalismo ne sono esempi lampanti. Per sfruttare un aneddoto si può osservare la cosa all'interno dei semplici menù dei ristoranti. Nel 1800 e all'inizio del 1900 i menù dei ristoranti più prestigiosi erano caratterizzati da un'estrema lunghezza. Il ricco aveva quindi la possibilità di scegliere di volta in volta cosa mangiare senza alcun limite. Non importava che la qualità fosse piuttosto scarsa, il valore effettivo era la possibilità di sfuggire dalla monotonia delle diete. Oggi, che la varietà è estremamente più accessibile i ristoranti di maggior prestigio si concentrano non più su questa, ma sulla ricerca, anche artistica, della miglior combinazione di ingredienti, capacità e qualità riducendo le dimensioni dei menù fino agli estremi²¹.

In questo senso la ricchezza è ancora legata all'idea di consumo, ma il bisogno di qualità porta a riflessioni sulla ricerca del benessere effettivo. L'obiettivo del ricco è quindi quello di essere felice e per fare ciò deve realizzare un percorso assai diverso dal consumo. In funzione del nostro essere una specie tribale e comunitaria per essere felici abbiamo bisogno di relazioni sociali, di capitale sociale, sono quindi necessari netti stravolgimenti da una società dei consumi. Serve superare la fase di dipendenza e ritrovare una dimensione di equilibrio tra sviluppo individuale, connessione sociale e nuovi valori. Ciò rende il ricco l'uomo realizzato, colui che riesce a separare la sua felicità dai consumi e che accetta la sofferenza, la noia e i grandi sacrifici necessari per la creazione di una comunità solida. Il povero è quindi colui ancora legato al consumo cieco, dipendente dai sistemi di distrazione di massa e che risulta quindi solo. Questo però potrebbe non essere il nuovo paradigma, si potrebbero andare a generare nuovi valori e nuove concezioni ancora troppo piccole perché siano notate.

In ogni caso il processo di affermazione e sviluppo della povertà appare consolidato. Superata la povertà oggettiva il numero di poveri aumenta in relazione a nuove idee e bisogni della società, si crea un nuovo standard e il ciclo si ripete. La povertà non è quindi un qualcosa di risolvibile, un qualcosa di sradicabile. Ancora oggi stiamo lottando per eliminare la povertà assoluta, un giorno forse riusciremo a eliminare la disoccupazione e in un futuro ancora più lontano i limiti alla scelta, forse risolveremo il problema della felicità, ma per quel tempo ci saranno nuove povertà. E ciò non è male. La povertà è una carenza, una carenza che dipende dagli standard di un'intera società, che dipende quindi dall'ordine che questa riesce a autoimporsi. Imporre l'ordine non è un processo indolore poiché la vita altro non è che una costante fuga dall'ordine. In questo

²¹ Mariani J. & Hellen S. & Heimann J. (2018) Menù Design in America. Taschen

senso i poveri di ogni epoca non sono altro che gli incapaci di adattarsi: persone che verranno selezionate in modo avverso nel lungo proseguire della specie. Il nostro obiettivo deve essere quello di aiutare i poveri poiché esseri umani, perché portatori di dignità, ma non quello di abolire definitivamente la povertà, poiché ciò sarebbe impossibile.

2.1.1 Cause strutturali

Questo processo dialettico della povertà, il suo continuo espandersi e restringersi in funzione dei valori interni alle società, è iniziato, come detto in precedenza, con lo sviluppo della società capitalista. Ciò non nega l'esistenza di ricchezza e povertà nel lungo percorso storico, ma afferma solo una staticità di prospettiva. È quindi importante chiedersi come si sia arrivati a superare per la prima volta un concetto del genere, grazie a quale innovazione.

Una delle teorie più accreditate è quella di Daron Acemoglu e James Robinson: il neoistituzionalismo descritto in "*Why nations fail?*". Questa riflette sullo sviluppo di società e istituzioni inclusive, capaci di incentivare lo sviluppo umano e tecnologico per rispondere alle necessità non solo della classe dominante, ma dell'intero popolo che la compone e controlla grazie a sistemi di accountability e rappresentanza.

L'origine di queste istituzioni varia notevolmente, nella sola Europa possiamo vedere almeno tre origini differenti: la Gloriosa rivoluzione, la Rivoluzione Francese e le riforme danesi. La Gloriosa rivoluzione permise all'Inghilterra di stabilizzare i conflitti interni tra *Whigs* e *Tory* trasformandoli da eventi catastrofici in conseguenza di lotte alla successione, a semplici scontri ideologici regolati dalla *Bill of Rights* all'interno del gioco parlamentare. Introdusse soprattutto il diritto di voto alla borghesia, permettendo un graduale espandersi della democrazia. La Rivoluzione Francese portò risultati simili a livello democratico con l'introduzione di un sistema elettorale censorio. La più grande innovazione fu quella dell'emanazione della "***Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino***" che dava diritti uguali a ciascun uomo superando totalmente il modello delle classi. Terza e meno nota è la stagione delle riforme danesi. La Danimarca, come tutta la Scandinavia è stata caratterizzata da un diverso approccio politico durante l'epoca feudale: l'assenza di grandi corsi d'acqua e la stagionalità delle strade rese il mare il principale centro commerciale, ciò indebolì di molto l'aristocrazia dando invece più potere al popolo. Tale potere fu incrementato dalla riforma luterana, con la conseguente istituzione d'istruzione pubblica per permettere la decentralizzazione della fede e dalle riforme del 1700, in cui i monarchi assoluti diedero sempre più potere al popolo per indebolire l'aristocrazia. L'avvento della democrazia fu in

risposta alla minaccia prussiana e al nascere di un forte sentimento nazionale in grado di ribellarsi ad imposizioni straniere.

Lo sviluppo democratico è però solo uno dei vari aspetti di una società in grado di generare istituzioni inclusive. Sempre in riferimento alla storia europea un altro passaggio fondamentale è stato proprio la stagione assolutistica precedente all'epoca democratica. In questo modo si sono potute stabilire delle forze nazionali coese e omogenee che hanno permesso lo sviluppo fondamentale dello Stato come detentore legittimo del monopolio della forza. In paesi dove questa operazione non avviene, come nell'Africa postcoloniale costretta a lotte tribali o all'Italia ancora in crisi con le mafie e il loro stato parassitario, la possibilità di sviluppo diventa estremamente più limitata.

Lo Stato solido e solidale deve poi garantire la base perché i cittadini possano iniziare a svilupparsi. Uno di questi strumenti è lo sviluppo d'infrastrutture (funzionali al commercio) e dei servizi tra cui, quello fondamentale è l'istruzione, poiché fondamento dello sviluppo umano universale. Il secondo è la garanzia di diritti e incentivi all'innovazione tra cui spiccano la proprietà privata e la tutela dei contratti.

L'assenza di una o più di queste caratteristiche porta a una degenerazione dello Stato a un livello precedente caratterizzato da un élite che opera mediante istituzioni estrattive. Queste sono realtà dove manca incentivo per i governanti nel ricercare il benessere del proprio popolo perché il rafforzamento di questo, sarebbe visto unicamente come un rischio per la propria sicurezza e un danno alle proprie capacità di arricchirsi. È importante notare come ciò non sia sempre vero e modelli oppressivi come lo erano l'Unione Sovietica o l'attuale Cina, abbiano portato progresso per il loro popolo e un generale miglioramento delle condizioni di vita. In questi casi però manca la solidità necessaria alle autocrazie di proseguire per lunghi intervalli di tempo, che comporta una loro implosione (come nel caso dell'Unione Sovietica) o una riforma verso la democrazia (come nel caso di Taiwan).

Mantenendo e difendendo istituzioni inclusive gli stati possono sia superare la povertà assoluta che operare contro gli altri tipi di povertà. Le politiche attive e passive per il lavoro non sono altro che impegni dello stato per risolvere la disoccupazione, mentre l'istituzione di servizi sociali e di strumenti per l'inclusione non sono altro che soluzioni alla povertà dei consumi. Ciò suggerisce che un maggior grado di democrazia e l'introduzione di politiche di democrazia partecipativa possano migliorare nettamente le condizioni di vita del popolo; non per una moralità della democrazia in sé, ma per la maggior trasparenza dei bisogni del popolo in contrasto con il fenomeno dei poveri invisibili oggi presenti.

2.1.2 Cause individuali

Proprio questa attenzione ai bisogni ci porta necessariamente a osservare la povertà non più nel suo processo storico o nella sua realizzazione strutturale, ma in riferimento all'individuo e a quali siano le sue necessità di sopravvivere. Questo approccio è importante non solo perché dà maggior dettaglio alle cause della povertà reale, ma perché permette la complessità di quest'ultima sotto il profilo multidimensionale.

Il primo approccio alla povertà è quello più immediato: l'aspetto biologico. Infatti non tutti abbiamo lo stesso grado di intelligenza, resistenza, capacità adattiva e comunicativa. Queste caratteristiche sono distribuite in modo normale all'interno della popolazione e per quanto non sempre abbiano una diretta correlazione con il profilo genetico, la correlazione esiste. Questo ragionamento porta a un atteggiamento piuttosto cinico per cui non sarebbe necessario assistere i poveri in quanto semplice esito della selezione, ma ciò sarebbe assai limitato. Molti dei poveri infatti sono tali in quanto hanno molti figli e si dimostrano quindi con un maggior successo evolutivo rispetto ai ricchi, in tal senso l'unico modo per mantenere salda la selezione naturale sarebbe il disfacimento di tutti i servizi pubblici sfavorendo quindi la sopravvivenza della prole dei poveri. Ovviamente questo è impossibile, o quantomeno indesiderabile, in quanto avrebbe un enorme impatto sulla società e rischierebbe solo di scatenare rivolte diminuendo le capacità di sopravvivenza di tutti.

Necessario è quindi spostare l'attenzione dalla biologia alla società e soprattutto agli aspetti culturali. Queste teorie, comuni negli anni '60 osservano come determinati atteggiamenti possano portare a gruppi di individui a comportarsi in modo conflittuale con la massa. Con ciò non si intende in modo violento, ma anche una semplice differenza di motivazione o di struttura familiare più chiusa o aperta. In questo senso le differenze culturali incidono sulla povertà mediante schemi valoriali divergenti rispetto la normalità e la soluzione proposta è sempre quella di una maggiore omogeneizzazione.

Infine terza teoria è quella del capitale sociale. Questa fa riferimento a un'ottica più economicista che deriva dalle analisi macroeconomiche dello sviluppo. Generalmente si riassume in una inadeguata istruzione che genera un calo della produttività e da questo una stagnazione o regressione dell'economia. Questa teoria è più completa in quanto al suo interno fa riferimento sia a dei caratteri biologici come la propensione all'apprendimento e l'intelligenza individuale, che a caratteri culturali come può essere l'avversione nei paesi musulmani all'istruzione femminile che rallenta lo sviluppo della società nel suo complesso.

Il primo problema di queste teorie è il fatto di limitare l'osservazione della società a una selezione, dove in caso di insuccesso si debba andare a ignorare o modificare il povero per aggiustarlo ai bisogni sociali. Si perde così il connotato collaborativo fondamentale volto alla ricerca di un bene comune, limitando l'intera società a una serie di individui e perdendo quello che è il bisogno comunitario dato dalla nostra evoluzione. Se estremizzate queste teorie possono andare a strappare le fondamenta sociali portando a scenari distopici: le teorie biologiche porterebbero a un darwinismo sociale, le teorie culturali a regimi di propaganda non dissimili dal fascismo, la teoria del capitale umano a una disumanizzazione dell'individuo ridotto a macchina produttiva.

Ultima ipotesi è quella della povertà situazionale, basata sul presupposto che l'individuo non sia sempre razionale o irrazionale, ma che ciò dipenda dallo specifico contesto. Generalmente si è razionali, seppur limitati nelle proprie conoscenze, e ciò porta a comportamenti che risultano in successi economici: risparmiare, spendere, ottenere e mantenere un lavoro, assistere la propria comunità e aggiornare le proprie competenze in anticipo rispetto al futuro. Esistono però casi in cui questi atteggiamenti vengono sostituiti da pensieri irrazionali come possono essere stress, malattie e dipendenze. In questi casi si ha una tendenza autodistruttiva che se continuata nel corso del tempo può portare a situazioni di disagio sociale e quindi di povertà. La ricerca ha però permesso di superare il semplice ragionamento che la povertà sia un atteggiamento puramente irrazionale, ma anzi spessissimo i poveri sono persone assolutamente razionali. Il fatto per cui non escono dalla povertà è che le cause di questa derivano da così tanti diversi fattori, alcuni non controllabili, da portarli a non risolvere i problemi in quanto lo sforzo per liberarsi di anche uno solo non sarebbe sufficiente a dare un effettivo miglioramento. Per questo molte delle politiche più funzionali contro la povertà vanno a risolvere molti dei problemi contemporaneamente assicurando una casa, salute fisica e mentale, incentivo al lavoro e risoluzione di problemi economici.

Quest'ottica ci permette quindi di comprendere la necessità di incentivi volti all'integrazione sociale dell'individuo il quale se messo nella condizione di migliorare la propria condizione lo farà in quanto attore razionale. Inoltre si rafforza l'idea di istituire un livello di base da cui partire per tutta la società in modo da ridurre il rischio di formazione di bolle sociali non incentivate o incoraggiate alla povertà. Rischio che sarà comunque presente, ma attivamente contrastato.

2.2 Le trappole della povertà

Proprio in relazione agli incentivi come esistono quelli per la crescita esistono quelli per la povertà. Non si è raggiunto uno status quo nelle discussioni accademiche in relazione a quali siano i fattori che vadano a produrre le trappole della povertà, ma ciò è dovuto a una difficoltà di analisi, di raccolta di dati empirici e di creazione di modelli in grado di osservare l'estrema eterogeneità dei fattori. Si è comunque riuscito a raggiungere un primo livello di distinzione tra quelle che sono delle trappole causate dalla scarsità di risorse e quelle connesse a interferenze esterne con la vita dell'individuo.

Le trappole da scarsità riflettono su una mancanza di capitale iniziale tale da impedire l'investimento di risorse per il futuro. Con capitale non si intende il solo capitale finanziario, certamente importante, ma ogni forma di risorsa necessaria. Nei casi di povertà assoluta uno dei fattori fondamentali è la carenza alimentare: la fame ha come conseguenza, oltre che provocare la morte nel lungo periodo, quella di ridurre le capacità produttive nel breve periodo. Il soggetto si troverebbe quindi tanto esausto da non poter lavorare producendosi cibo. Secondo esempio di scarsità è quella temporale: se costretti a situazioni di sovraccarico, dove per esigenze familiari (come la cura di numerosi figli), burocratiche, lavorative e accidentali è necessario compiere una scelta sul proprio investimento di tempo, è normale un comportamento che tenda più al presente (risolvendo problemi più urgenti) che un ragionamento di risparmio e investimento. Si hanno poi dei casi in cui la scarsità è legata non all'aspetto individuale ma a quello ambientale. Popolazioni che vivono in zone con caratteristiche geografiche particolari (normalmente caratterizzate da forte isolamento, come può accadere in territori montani, isolani e rurali) tendono a mancare delle risorse necessarie per aumentare il loro capitale umano, si vedono in deficit di capitale sociale e sono portate da fattori culturali a un autosostentamento che lede le loro capacità nel lungo periodo.

Quarta e importante trappola di scarsità è quella prettamente finanziaria. In questo senso si ha un'esclusione del soggetto dalla possibilità di fare investimenti o in situazioni più complesse di reagire preventivamente a shock esterni. L'esclusione da parte del circuito finanziario, come l'impossibilità sistematica di chiedere prestiti in banca, o l'assenza di necessarie coperture per l'apertura di una polizza assicurativa, fa tendere a comportamenti di basso investimento, bassa produttività e basso guadagno. Le analisi empiriche hanno dimostrato come questi fallimenti del mercato siano causati da numerosi fattori: la bassa tutela da parte dello stato dei contratti privati, la presenza di asimmetrie informative, la presenza di alti costi di transazione e elementi accidentali non prevedibili.

Per quanto riguarda le trappole dovute a fattori esterni il tema è più complesso. Infatti, la ricerca empirica non ha prodotto modelli in grado di descrivere singoli fattori in grado di generare povertà sistematica. Ciò è connesso con i principali modelli di sviluppo, come il Solow model, i quali tendono a una convergenza macroeconomica dei livelli di tecnologia e capitale umano. In questi problemi di interferenza non risultano rilevanti, ma sono limitati a rumore in grado di rallentare lo sviluppo uniforme dell'umanità.

Le trappole di interferenza si verificano solo nei casi in cui più elementi vengano a coincidere, ovvero che uno o più mercati non siano perfetti provocando una divergenza degli outcome a partire dagli stessi input. La non perfezione dei mercati, soprattutto quelli di capitali, è cosa nota e risolvibile solo con soluzioni di second best. In questo senso sarebbe bene intervenire al meglio delle capacità per risolvere i fallimenti del mercato, aggiustando poi la situazione dei "perdenti" mediante garanzia di cuscinetti per non trasformare un'interferenza in scarsità nel lungo periodo.

Cosa importante da notare è come il fenomeno delle trappole della povertà per quanto presente e importante sia limitato. La maggior parte delle economie moderne presenta determinati gradi di mobilità sociale e quindi non è possibile che tutte le persone in povertà siano vittima di trappole. Esistono sì modelli che con determinate caratteristiche vanno a descrivere una società bimodale in cui quindi si creano due sottogruppi con alte differenze di reddito, ma sono modelli e quindi differenti dalla realtà. L'Italia dimostra un alto grado di mobilità sociale con un 67,4 nel Global Social Mobility Index e per passare da famiglia a basso reddito a medio reddito servono solo cinque generazioni (livello pari a Regno Unito, Stati Uniti e Corea del sud e migliore di quello di Germania e Francia).

Ciò aiuta a limitare il grado di azione di specifiche politiche volte a contrastare direttamente la povertà e i suoi meccanismi ritorsivi. Si va a creare anche uno schema di priorità per lo sviluppo di queste politiche. Prima cosa è correggere quelli che sono comportamenti irrazionali dettati da malattia, stress e disagio con specifiche campagne di salute e assistenza sociale. Seconda cosa è correggere direttamente la scarsità con politiche di erogazione di denaro e di beni primari come cibo, abitazioni pubbliche e formazione ad ogni livello. E infine correggere quelli che sono squilibri risolvibili dettati dall'imperfezione dei mercati. Queste politiche andrebbero poi rese ancora più efficienti facendo riferimento sia a una sussidiarietà verticale, distribuendo le mansioni ai vari livelli dello stato, che a quella orizzontale mediante l'integrazione del terzo settore e lo sviluppo di un'effettiva welfare society a sostituzione del welfare state.

2.2.1 Le trappole del welfare

Tutte queste riforme al Welfare State sono da analizzare in modo dettagliato in quanto oltre alle trappole della povertà in senso stretto esiste una seconda categoria di trappola: quella del welfare. Questa avviene quando l'erogazione di fondi per il benessere dei cittadini, e soprattutto i cittadini con più difficoltà, porta a un peggioramento delle loro condizioni di vita o a una stagnazione. Come le trappole della povertà anche quelle del welfare possono essere suddivise in due categorie: una macroeconomica e una microeconomica.

A livello nazionale il problema nasce da una carenza politica di bilancio caratterizzata da un'eccessiva spesa e quindi da un'eccessiva tassazione. Ciò ha notevole importanza in quanto tutte le tasse hanno effetto distorsivo (considerando il mercato non perfetto) e ciò causa quindi delle trappole di interferenza. A peggiorare la situazione è la mancanza di incentivo a ridurre il welfare. Farlo per un politico rappresenterebbe un danno alla propria immagine e un rischio per la propria ricandidatura, inoltre il danno nell'immediato potrebbe provocare ancora più alti rischi sociali con la possibilità di scioperi e manifestazioni. Cosa ancora più vera ai giorni nostri, nell'epoca del populismo e della comunicazione diretta tra cittadini e rappresentanti.

Il fatto è che queste scelte non sono dissimili da quelle individuali che portano a povertà sistematica. Lo Stato invece di risolvere i problemi nel lungo periodo opta invece per soluzioni immediate che non aiutano nessuno, ma anzi peggiorano le condizioni generali. E spesso questi meccanismi portano a governi costretti a soluzioni drastiche tanto odiate dalla popolazione da rinvigorire il sentimento populista e far ricominciare il ciclo da capo.

Quando osservato il livello microeconomico questo rassomiglia più delle trappole di scarsità o per meglio differenziarle trappole di scarsità indotta. In questo caso il danno è dato da un'eccessiva tutela dei poveri che non prosegue in modo naturale fino ad almeno la classe media. Ciò genera una distribuzione bimodale della ricchezza per cui al povero non conviene migliorare la propria condizione, in quanto per uscirne dovrebbe sacrificare il suo benessere.

Questa scarsità finanziaria ha effetto soprattutto nel mondo del lavoro, dove si parla di trappola della disoccupazione. Ciò avviene perché l'arrivo di un reddito va a diminuire il bonus economico in modo superiore alla tassazione normale. Ciò limita le possibilità del povero di lavorare a scelte di breve lavoro (spesso per superare la noia della disoccupazione più che per il beneficio del reddito) e al lavoro in nero con tutti i rischi che questo comporta.

Altra scarsità indotta è quella temporale. In questi casi il problema è più evidente dove le politiche di contrasto alla povertà sono estremamente differenziate, divise e intricate, seguendo ciascuna dei parametri costruiti appositamente e richiedenti ciascuna una verifica attiva. In questi

casi il povero sostituisce al tempo impiegabile in un lavoro o nella formazione volta a quest'ultimo la mansione burocratica continua.

Il quadro è quindi assai più complesso. Da una parte è necessario ridurre il welfare in quanto il suo sovradimensionamento distorce i vari mercati a tal punto da far entrare il paese in stagnazione o recessione. Dall'altra è invece importante ampliare il welfare in modo tale che questo non sia più descrivibile da una netta separazione e segmentazione, ma che proceda in modo naturale proporzionale al reddito o che sia direttamente universale. Bilanciare le due cose richiede o estrema fortuna o un continuo lavoro di controllo della spesa e della sua efficacia. È inoltre necessario che il quadro generale sia il più chiaro possibile e che in caso di governance multilivello ci sia l'impegno per la creazione di un sistema organico e che richieda il minor sforzo possibile per il soggetto richiedente. Ciò reso ancora più complesso dalla realtà multifattoriale della povertà e dalla sua necessità di essere affrontata in modo multidimensionale da operatori tanto diversi quanto specializzati.

2.2.2 Le trappole sociali

Le necessità strutturali per la lotta alla povertà si vanno a scontrare non solo con quei meccanismi interni alla struttura politica di uno stato, ma soprattutto a fattori sociali. Questi, oltre che essere possibile causa diretta e indiretta della povertà, grazie alla loro influenza nello stato, soprattutto in quelli democratici, peggiorano le già basse aspettative di un welfare state efficiente e in grado di assumere il suo ruolo di assistente al benessere sociale del mercato.

Le società in questione sono definite "*Low trust society*" e sono l'esito storico di particolari strutture di dominazione in grado di distruggere il grado di integrazione delle comunità. Gli esempi sono vari, ma nel quadro europeo tendono a posizionarsi nel mediterraneo con unica eccezione l'Irlanda. In ogni caso si assiste a un quadro comune: una regione formata da tante comunità di piccole dimensioni che inizia a interagire con una forza esterna o interna in grado di opprimerla. Se in Grecia la forza fu l'impero ottomano e in Spagna (e da qui in tutto il Sud America) la nobiltà spagnola, il caso italiano è più complesso. Il meridione, infatti, si è trovato ad affrontare sia una pressione come quella spagnola che una interna, di diretta conseguenza, come le mafie e la criminalità organizzata.

L'esito è quello di un attrito e una diffidenza nella popolazione che inizialmente si manifestava solo nei confronti della fonte di disagio (come ad esempio il rifiuto di pagare tributi), poi trasferitosi alle nuove istituzioni statali. Questa sfiducia è però diversa da quella che esiste per ogni società nei confronti del proprio stato, sia in termini meramente quantitativi sia per il suo

esistere non solo nei confronti dello stato ma della società in sé. Gli individui iniziano a formare rapporti sempre più chiusi e meno cooperativi con chiunque non faccia parte della loro famiglia. In questo senso si viene a perdere il legame di comunità fondamentale per lo sviluppo sociale di regioni come la Scandinavia e la loro socialdemocrazia.

L'assenza di cooperazione riduce tutte le relazioni a interazioni di scambio e sfruttamento ed esattamente così nelle "*low trust society*" si viene a vivere la relazione con lo Stato e le sue istituzioni. Caratteristica peculiare è come queste società tendano alla formazione di regimi fascisti o autoritari: il Fascismo in Italia, il Franchismo in Spagna, il Metaxismo in Grecia e la dittatura di Pinochet in Cile. Oltre all'innata violenza, i cui risultati sono immediati, questi provocano un danno maggiore e protratto nel tempo a questo tipo di società. Infatti, per salire e mantenere il potere i governi fascisti tendono all'istituzione e ampliamento di fortissime reti clientelari basate sull'assegnazione di funzioni pubbliche in risposta alla compiacenza o collaborazione di fondamentali famiglie potenti. Ciò non fa che amplificare l'idea che le relazioni all'esterno della propria famiglia siano solo relazioni di scambio e rafforzano lo sfruttamento egoistico delle istituzioni.

Ciò ha relazione con la povertà in più modi. Il primo è il regime d'insostenibilità dello Stato. La sfiducia nei confronti delle istituzioni porta all'evasione tributaria e al lavoro in nero. Togliendo risorse importanti allo Stato e contemporaneamente crea dei falsi poveri per le statistiche nazionali ingigantendo i problemi di equilibrio del welfare state in ambo le dimensioni. Secondo modo è lo scambio di favori per il posizionamento in ruoli pubblici. Ciò aggrava il bilancio in modo ancora meno sostenibile, ma ancor peggio, non verifica le competenze del dipendente o del manager pubblico portando all'implementazione insufficiente di ogni politica. Terzo fattore è il forte grado di disgregazione sociale e la conseguente tendenza all'isolamento e all'autosufficienza. Ciò inibisce lo sviluppo di un terzo settore forte, diminuisce il capitale sociale di ognuno e impedisce la piena effettività di tutte quelle politiche di welfare che necessitano di collaborazione e fiducia (come nel caso dei servizi sociali o delle cure psicologiche). Altri danni sono una minore percezione della qualità della vita, una minore felicità, minore tendenza al voto ma maggiore interesse alla protesta²².

Punto estremamente importante è dato da come queste caratteristiche portino alla creazione di un circolo vizioso che peggiora ancor di più la situazione. Società deboli, divise e clientelari portano allo sviluppo di stati e burocrazie con le medesime caratteristiche. Ciò causa sia una distorsione dei mercati che trappole della povertà finanziaria in cui si perde l'uguale diritto di

²² Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*.

opportunità. Nel corso del tempo ciò aumenta le divisioni e aumenta la disuguaglianza economica provocando una ancor minore fiducia nello Stato.

Forti disuguaglianze di opportunità e economiche vanno a modificare il tipo di welfare implementato. Si tendono ad evitare politiche universali favorendo invece una lotta alla povertà localizzata e quindi meno efficace. Ciò segue logiche redistributive individualistiche focalizzate sul semplice togliere ai ricchi per dare ai poveri e non invece filosofie più collaborative dove il welfare cessa d'essere strumento economico e diventa più un mezzo per perseguire un bene comune. Inoltre le politiche universalistiche sono opposte alle logiche di potere clientelari in quanto necessitano di più fondi (riducendo il margine di manovra per i politici corrotti) e garantiscono beni a tutti e non solo a coloro che supportano direttamente o indirettamente il governo. Ciò purtroppo non vuol dire che la soluzione alle *"low trust society"* sia la semplice implementazione di questo tipo di politiche, in quanto il basso grado di fiducia e aspettativa porta a un loro minor consenso e ne facilita la rottamazione.

Questa è quindi la trappola sociale. Comunità oppresse che formano società diseguali, stati corrotti e divisioni interne. Se la povertà non è in sé risolvibile la condizione dei poveri non è migliorabile per questi problemi. Scarsità e imperfezioni intrappolano i singoli individui in circoli viziosi, i governi che provano ad aiutarli si trovano limitati dalle regole di bilancio e le società spesso sono causa di tutto. Non appare una soluzione immediata e forse questo è un bene. L'enorme sforzo per uscire da queste trappole potrà insegnare alle future generazioni l'importanza di non ricadere nei nostri stessi errori.

3 La lotta alla povertà

3.1 L'approccio alla povertà

Il reddito di cittadinanza si dimostra dopo l'analisi della povertà e dei suoi meccanismi un qualcosa di ancor più complesso e problematico. Se a livello applicativo questo risultava vittima di un periodo storico sfavorevole, un'incapacità politica nell'implementazione e una mancata analisi della situazione reale della povertà in Italia; a livello di sviluppo si dimostra una manovra retrograda e, come il partito che l'ha proposta, populista.

La complessità dei requisiti rende difficile l'accesso a poveri assoluti e crea una trappola del welfare perfetta per chiunque ne benefici. Il collegamento tra politica attiva del lavoro e politica della povertà dimostra una visione antiquata del mondo ancora connessa all'ideale del lavoro come unico mezzo per lo sviluppo personale. Il peso di questo e tanti altri sussidi costringe il bilancio a una tassazione esagerata e sproporzionata distorcendo il mercato e impedendo la crescita. Infine non affronta minimamente le cause strutturali e sociali della povertà, dell'assistenzialismo e della disgregazione sociale rendendosi totalmente incapace di "abolire la povertà".

L'unico punto in cui il Reddito di cittadinanza sembra riuscire a dimostrarsi come una politica moderna e davvero capace di rispondere a bisogni reali è nei "patti per l'inclusione sociale". Ciò dimostra ancora più inadeguatezza poiché introdotti non dal Movimento 5 Stelle, ma dal Partito Democratico l'anno precedente. Si assiste quindi a un caso in cui la path dependency è risultata fondamentale per lo sviluppo di una politica in quanto fosse mancata l'esperienza pregressa si sarebbe potuti arrivare a un Reddito di cittadinanza totalmente diverso e incentrato solo sulle politiche attive del lavoro.

Come filosofia sembra essere una risposta immediata ai comandi dettati dalla Costituzione all'art 38, più nello specifico ai commi uno e tre. Si garantisce al povero mantenimento (per mezzo del sussidio), assistenza sociale (patti per l'inclusione sociale) e avviamento lavorativo (patti per il lavoro). Si fa quindi il minimo necessario riunendo il tutto in una sola misura. La cosa può essere vista in modo positivo se osserviamo la storia delle politiche sociali e la loro frammentazione, ma anche negativo se invece si osservano le proposte precedenti dello stesso Movimento.

Se quello che abbiamo è un reddito minimo garantito, o per essere ancora più specifici: un reddito minimo d'inserimento, inizialmente questo doveva essere un reddito di base. Ciò avrebbe risolto numerosissime criticità della misura: eliminato i requisiti, semplificato la burocrazia, aumentato il livello di fiducia sociale e garantito un cuscinetto universale ai rischi degli

investimenti. Motivo principale di questo ridimensionamento il bilancio, accompagnato anche da una difficoltà meno discussa dei redditi di base: un sussidio universale manca dei meccanismi di segnalazione immediata per l'attivazione dei servizi sociali, ciò avrebbe reso più complessa e intermittente l'applicazione del Reddito di inclusione o di una sua evoluzione.

Questi problemi sarebbero però stati entrambi risolvibili lavorando su una negative income tax, sistema ideato sia per il contrasto alla povertà che per la lotta effettiva contro le welfare trap rendendo totalmente graduale il passaggio da sussidio a lavoro stipendiato. Certo non sarebbe stato facile e avrebbe richiesto sperimentazione, adattamenti e tagli alle spese in molti settori, ma sarebbe sicuramente stato un ridimensionamento più efficace negli obiettivi preposti di lotta alla povertà.

Tutto ciò individua il Reddito di cittadinanza nel suo populismo fondamentale. La manovra iniziava con promesse elettorali rivoluzionarie e si è poi adattata a essere solo un'aggiunta parziale e inefficace al sistema. L'implementazione è stata scarsa, scostante e troppo veloce per affrontare le problematiche organizzative presenti. L'unico progresso realizzato l'aumento di spesa per il contrasto alla povertà, ma senza le necessarie analisi per la sostenibilità di bilancio, con una pericolosa propensione al debito. Il tutto appare come un semplice raggiro solo tanto grande da diventare politica.

3.1.1 Le trappole del lavoro

Caratteristica peculiare del Reddito di cittadinanza è la scelta d'unire una politica contro la povertà a una politica attiva del lavoro. Ciò indica una visione quasi anglosassone della misura con la disoccupazione posta come primo ostacolo alla prosperità.

Ciò è ancor più evidente se si osservano, oltre ai criteri di accesso, anche tutti i paletti posti per la tutela della misura. Una prima questione è per la condivisione di documenti e dichiarazioni falsi o non aggiornati, a cui si associano attività illecite come il lavoro (autonomo o di impresa) in nero, mentre una seconda categoria fa riferimento a chi non sottoscrive il Patto del lavoro o il Patto per l'inclusione sociale o non accetta una delle tre offerte minime proposte.

Se la prima classe di eventi può essere compresa nelle sue ragioni istitutive, deve però osservare la situazione reale del nostro paese. Infatti, il lavoro nero è un fenomeno ampiamente diffuso, soprattutto nelle regioni più povere come quelle meridionali. Le analisi²³ suggeriscono una

²³ Alfano, Cicatiello, L., & Maffettone, P. (2019). Giano trifronte. Il Reddito di Cittadinanza: Universal Basic Income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(4), 871–891.

correlazione spuria tra le richieste di Reddito di cittadinanza e le possibilità che il soggetto lavori in nero, ma la correlazione esiste tra i due fattori e la povertà delle regioni. Analizzando poi il profilo dei percettori del Reddito appare chiaro che la maggioranza cerca di sopravvivere come meglio può, il lavoro in nero non è quindi una volontà di truffare lo stato, ma unica forma di sopravvivenza e dignità per chi ha un basso titolo di studio e vive in regioni economicamente stagnanti dove uniche offerte (per arrivare spesso a livelli marginali) sono quelle illegali. Ciò non giustifica ovviamente questi comportamenti, ma serve a evidenziare come la soluzione trovata dal governo sia potenzialmente dannosa. Aggiungere pene da 2 a 6 anni in carcere non può migliorare la condizione dei poveri, ma anzi può solo peggiorarla. L'assenza di uno o più componenti del nucleo familiare ne può danneggiare gravemente la stabilità economica, così come le spese relative a decreto penale (e quindi conversione del carcere in pena pecuniaria) e spese processuali. L'approccio punitivo rischia di far collassare famiglie già in gravissima difficoltà e la cosa può prorogare i danni per molto tempo danneggiando anche eventuali minori.

La seconda classe di paletti definita in ambito giornalistico come “norme anti-divano” accentua ancor di più questa lotta alla disoccupazione, e ancor di più il suo approccio costrittivo e forzoso. Imporre alle persone di scegliere fra tre offerte di lavoro senza aver ragionato su politiche che permettano ai territori di rinforzarsi economicamente facilitando la creazione di lavoro è una manovra poco funzionale. Viste le condizioni dei nostri centri per l'impiego è poi ancor più problematica questa ricerca di lavoro, che anche ragionando in ottica di un'improvvisa e miracolosa ondata di investimenti porterebbe solo a una situazione simile a quella tedesca (caratterizzata da lavori di breve o brevissima durata).

Come politica del lavoro devono essere poi osservati i fattori disincentivanti. Se già nei capitoli precedenti si è parlato della questione fiscale e dell'effetto sostitutivo tra Reddito e stipendio, una questione meno discussa è quella del lavoro femminile. Infatti, nel caso una famiglia sia beneficiaria con un lavoratore già presente (quindi nella categoria dei “working poor”) il coniuge è portato a non cercare attivamente lavoro per non fuoriuscire dagli stretti parametri imposti. Per motivi culturali e parentali la tendenza italiana è quella di lasciare la donna, anche formata, a casa per badare ai figli, aumentando il divario di genere nel paese. Ciò è ancora più grave nel meridione dove le condizioni economiche-culturali non fanno che accentuare ancor di più questa asimmetria.

Vista la situazione è normale avere dubbi sulla misura e su quanto sia realmente necessario il collegamento tra politica di lotta alla povertà e politica attiva del lavoro. Scollegandole come prima avveniva tra Reddito di Inclusione e Jobs Act si potrebbero creare condizioni simili e più favorevoli concentrando fondi e investimenti dove serve. Esisterebbero comunque fattori

disincentivanti, ma con meno rischi e con più spazio di manovra per far fronte a trappole della povertà.

3.1.2 Il paternalismo

La politica si contraddistingue per un diffuso grado di paternalismo. Questo è evidente nei patti del lavoro e di come siano stati inseriti per mancanza di fiducia nel confronto del povero pelandrone, ma è evidente anche dai limiti di spesa imposti al sussidio. Il denaro non è consegnato in contanti, ma trasferito a una carta specifica che limita l'ammontare prelevabile a 100 euro (o poco più in base alle dimensioni del proprio nucleo familiare). Ciò permette di limitare la libertà d'acquisto di determinati beni per il povero: niente armi, niente opere d'arte, niente gioielli, niente pellicce, niente imbarcazioni. A ciò si aggiunge l'impossibilità di accedere a servizi finanziari, creditizi e assicurativi (limitando di molto eventuali investimenti per uscire dalla povertà) e servizi che prevedano il trasferimento di denaro (in modo da assicurare il controllo degli acquisti).

Caso particolare è quello del divieto di usare il sussidio per scommesse e giochi d'azzardo. Ciò ha senso per due motivi: il primo è evitare che il soggetto sia esposto al gioco diminuendo il rischio di ludopatia, il secondo è evitare un contatto con le mafie estremamente presenti in questo settore (soprattutto al meridione). Il problema nasce dall'incoerenza di fondo dello stato il quale lo proibisce (Artt 718, 723 cp), ma ne autorizza forme specifiche per godere degli extraprofitti derivanti dalla tassazione di scommesse e vincite. Se è visibile un trend positivo di responsabilità da parte della politica, con riduzione dell'offerta, divieto di pubblicità e trattamento sanitario della ludopatia, è visibile anche questo "proibizionismo selettivo". Ciò può avere gravi conseguenze portando al prelievo di denaro dalla carta e l'inserimento in circuiti illegali per non farsi scoprire dal sistema.

Una seconda casistica particolare è quella che riflette sul divieto di acquisto di prodotti via web, se non per elettrodomestici da ritirare in negozio. In questo caso è difficile comprenderne appieno le motivazioni, soprattutto dal punto di vista del povero il quale potrebbe voler accedere a negozi online per risparmiare. L'idea suggerita è quella di un povero costretto a scegliere i negozi fisici vicino a lui nonostante tutti i possibili costi aggiuntivi (trasporto, mancata disponibilità, tempi maggiori) per ravvivare il commercio di persona e forse anche favorire i piccoli commercianti locali. Cosa sicuramente sgradevole durante la pandemia. A ciò si aggiunge anche un divieto di acquisti all'estero che appare assai limitante soprattutto per chi vive in piccole comunità vicino al confine con altri paesi comunitari.

Questi sono sintomi evidenti di una “low trust society” in quanto un popolo che non si fida del proprio stato porta a uno stato incapace di fidarsi del proprio popolo. Il paternalismo risultante oltre che essere una forma di controllo pericolosa se abusata, rischia di incrinare ancor di più i rapporti con la popolazione causando un effetto Pigmalione collettivo.

L’effetto Pigmalione, o “profezia che si auto-avvera”, è una tendenza psicologica delle persone a dare risultati congruenti con le aspettative altrui. Se nelle ricerche di Rosenthal ciò faceva riferimento all’intelligenza di studenti e alle aspettative degli insegnanti a cui era stato detto delle doti d’apprendimento di alcuni di loro, nel caso reale si ha una tendenza assai più negativa. Il povero, giudicato incapace di razionalità e buonsenso, tenderà a comportamenti più autodistruttivi e irrazionali. Questo avrà effetto anche dopo l’eventuale fuoriuscita del povero dalla sua condizione: l’aspettativa indotta di incapacità nel risparmio, data dall’impossibilità di accedere a servizi finanziari e di credito, porterà il soggetto a pensare di non poterlo fare comunque, ciò lo porterà a una predisposizione al consumo col rischio di ritornare in situazioni di povertà.

Sempre connesso a bias cognitivi è anche lo stigma sociale che il povero potrebbe ricevere dal sussidio. In questo caso il problema sarebbe dettato dalla carta prepagata di un giallo acceso e dal suo significato per la collettività. Il povero potrebbe quindi provare un certo grado di vergogna nell’acquistare beni necessari che si sommerebbe ai numerosi problemi psicologici dati da emarginazione e stress. Il rischio in questo caso è quello di uno sconforto tale da provocare tendenze all’isolamento e forse conseguenze peggiori.

Tali aspetti mostrano la pericolosità del paternalismo in questo tipo di politiche o in ogni altra. Quando applicato a categorie discriminate o escluse dalla società rischia solo di potenziare trappole della povertà già presenti, peggiorarle e farle interiorizzare a livello psicologico da parte dei cittadini. Il Reddito di cittadinanza in questo deve essere ripensato, anche se vuol dire mettersi alla mercé delle opposizioni e dei pregiudizi dell’intera società.

3.2 Le politiche complementari

La lotta alla povertà non si limita a un sussidio e a misure collegate, ma richiede il pieno intervento di stato e cittadini nella creazione di una rete di servizi fondamentali. Questi hanno funzione di garantire a tutta la popolazione, in teoria nel modo più universale possibile, il soddisfacimento di bisogni primari. Questi, osservando la piramide di Maslow, sono bisogni fisiologici (cibo, sesso, omeostasi, sonno e respirazione) e bisogni di sicurezza (salute, salute mentale, occupazione, protezione, tutela della famiglia e diritto alla proprietà).

In Italia questa rete complessa è organizzata secondo il “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023” il quale pone obiettivi, rileva problematiche, definisce i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) e collega la lotta della povertà ad altri settori tra cui: istruzione, settore sociosanitario, politiche del lavoro, settore giudiziario e politiche abitative. Ci si concentra maggiormente sui servizi sociali sia nel loro generale potenziamento (da 1 ogni 6500 abitanti all’obiettivo di 1 ogni 4000 abitanti) che nei servizi connessi con il Reddito di Cittadinanza (potenziamento del pronto intervento sociale e della presa a carico). Infine si tiene conto della povertà estrema e di tutte le misure connesse come la garanzia di abitazione, la residenza virtuale e la sicurezza alimentare.

L’attenzione va posta su quei settori complementari che direttamente o indirettamente aiutano la società a combattere la povertà, sia tramite lo sviluppo di capitale umano, che tramite la garanzia di un cuscinetto. Vista la loro dimensione e la loro importanza strutturale questi elementi sono tanto importanti, se non più, quanto il Reddito di Cittadinanza. Inoltre grazie alla loro dimensione generalmente universale riescono a combattere le trappole della povertà in modo efficace, assicurando il buon funzionamento di un ascensore sociale.

3.2.1 Garanzie di beni essenziali

La garanzia di beni di prima necessità o beni essenziali è estremamente importante per la lotta alla povertà. Questi sono beni considerati fondamentali alla sopravvivenza e al benessere individuale e variano nella loro definizione in base alla condizione economica delle società. In Italia ciò comprende cibo, abitazione, vestiti, trasporto (pubblico o privato) e medicinali.

Per quanto riguarda il cibo un adulto deve consumare in media tra le 2000 (per le donne) e le 2500 kcal (per gli uomini) ogni giorno. A questo dato va aggiunta la necessità di una dieta varia in grado di soddisfare i bisogni minimi di macronutrienti (proteine, carboidrati e grassi) e micronutrienti (vitamine e minerali). Ciò permette di allargare la sicurezza alimentare oltre che ai casi di carenze alimentari anche a quelli di malnutrizione comportante obesità e derivante da alimentazione scorretta e sbilanciata. Ciò è soprattutto vero nelle società economicamente sviluppate, in quanto cibi processati e poco nutrienti possono essere trovati a basso costo danneggiando nel lungo periodo la salute dei poveri portati al loro consumo.

Osservando la situazione italiana il fenomeno della povertà e dell’insicurezza alimentare appare diffuso soprattutto nelle periferie senza distinzioni tra nord e sud. Risultano a rischio di povertà alimentare il 18,7% degli italiani, mentre in condizioni di insicurezza alimentare il 2,8%.

I casi peggiori possono essere individuati in Calabria, Sardegna, Molise e Marche. Dal punto di vista qualitativo la tipologia alimentare più sacrificata sono le verdure, fondamentali per l'apporto di vitamine.

La risposta al problema non appare ampiamente istituzionalizzata e viene invece data da sussidiarietà orizzontale e terzo settore. La forma più diffusa è quella di fondazioni no-profit che si occupano di raccolta e distribuzione del cibo soprattutto mediante mense. Viene data attenzione al tema dello spreco alimentare e delle sue limitazioni (soprattutto durante le fasi della vendita).

Altra tipologia di beni essenziali è quella delle abitazioni. Queste risultano fondamentali per varie ragioni. La prima è senza dubbio la protezione dagli elementi che queste concedono. Senza una casa è poi impossibile godere di servizi essenziali quali elettricità, acqua potabile, connessione a internet e residenza (sopperita in caso dai servizi di residenza virtuale dei comuni).

La prima risposta viene dalle case popolari, ovvero abitazioni che vengono concesse a persone con redditi estremamente bassi o assenti. Queste non sono gratuite, ma vengono date in cambio di un canone mensile modificato in base alle disponibilità finanziarie (pochi euro per chi senza reddito). I requisiti variano in base alla provincia di riferimento, così come la disponibilità e la lunghezza delle liste per l'assegnazione. Il servizio non fa poi distinzione tra italiani e stranieri irregolari, ma si basa unicamente sulla residenza. Dal 1993 le case popolari possono essere inoltre acquistate in caso di residenza prolungata (per almeno 5 anni) e rivendute (dopo 10 anni).

Seconda classe di aiuto sono le case sociali (o social housing) ovvero abitazioni concesse a persone che mancano dei requisiti di reddito per accedere ai bandi per le case popolari. In questo caso il servizio si limita all'affitto per tempi prolungati di abitazioni ad un prezzo calmierato. Il comune normalmente associa queste strutture residenziali a una serie di servizi fondamentali per l'integrazione sociale e il benessere come centri sportivi, biblioteche, zone verdi e centri culturali o di ritrovo. Queste strutture, spesso di recente costruzione, sono realizzate inoltre per soddisfare criteri di sostenibilità e efficienza energetica. Il problema fondamentale di questo tipo di soluzione è il suo alto costo d'investimento. Ciò limita la costruzione di queste strutture a comuni di medie e grandi dimensioni, che compongono una minoranza dei comuni italiani. Le persone in piccoli o piccolissimi comuni, ovvero persone che già vivono in condizioni di isolamento (povertà geografica) non ne hanno accesso e sono spesso costrette a migrare trovandosi di fronte a un marcato aumento del costo della vita.

Situazione complessa è quella dei senzatetto i quali sono attorno alle 50.000 persone (2014) in tutta Italia con una maggior concentrazione nelle grandi città. Queste persone sono caratterizzate da un basso titolo di studio e da una diffusa disoccupazione, trovando spesso reddito dal semplice mendicare. Seppur la maggior parte sia parte di una rete sociale che comprende famiglia (nel 66,7%

dei casi) e amici (nel 74,9% dei casi), molti vivono in un quasi totale isolamento. La causa del fenomeno può essere incidentale (divorzio, disoccupazione improvvisa o altre problematiche) o volontaria. Per far fronte al problema sono necessari un intervento di strada e la garanzia di servizi come strutture d'accoglimento notturno e diurno, mense, rifornimento di vestiti, medicinali e luoghi dove lavarsi. La risposta dipende molto dal luogo, ma essendo il fenomeno più comune nei grandi centri abitati il comune ha normalmente a disposizione più fondi per la garanzia dei servizi.

La garanzia di questi beni essenziali è largamente diffusa, ma è difficile stabilire la reale efficienza dei servizi giacché criteri e disponibilità possono variare notevolmente in tutto il territorio. Far riferimento a sussidiarietà orizzontale (nel caso di terzo settore) o verticale (affidando l'erogazione a province e comuni) è fondamentale e necessario per l'efficienza e l'attuazione di queste politiche. Ciò ovviamente comporta il rischio di zone in cui la povertà si concentra senza essere combattuta in modo efficace, soprattutto al meridione dove i servizi pubblici risultano più scarsi anche per una minore capacità di spesa dei comuni. In questi casi è augurabile il pieno coinvolgimento delle comunità e di attività del terzo settore capaci di assistere la popolazione dove altri o dove lo Stato hanno fallito.

3.2.2 Diritto alla salute e alla salute mentale

Altro aspetto fondamentale per la cura della persona, lo sviluppo del benessere e quindi una lotta alla povertà nella sua realtà multidimensionale è la salute e tutto l'impianto amministrativo-esecutivo che la rende disponibile per tutta la popolazione. Il concetto della salute come fondamento del benessere oltre che ovvio per semplice logica biologica, è anche alla base dello sviluppo dei moderni welfare state, i quali hanno iniziato ad operare mediante l'integrazione statale di servizi mutualistici volti alla cura delle persone. Questi sistemi prima esistevano in realtà volontarie e volontaristiche, spesso sulla base di ideologie umanitarie come il cristianesimo o bisogni collettivi come nelle comunità scandinave. Il concetto fondamentale è che per uscire dalla povertà, dalla miseria o dal degrado sia necessario un buono stato di salute, e che sia importante diffondere servizi in grado di garantirlo per il bene della comunità nel suo insieme.

Questo ragionamento ha portato nella maggior parte del mondo allo sviluppo di sistemi universalistici, con uniche eccezioni quelle di Stati Uniti e quei paesi incapaci per lo stato delle loro economie a garantire l'universalismo. Si è sempre cercato di rendere il diritto alla salute il più accessibile possibile, in quanto la presenza di una fetta della popolazione tanto povera da non potersi permettere la salute avrebbe comportato un danno per l'intera società. Ciò sia perché la

salute è un termine complesso e che può influenzare negativamente anche le persone più capaci, sia per il rischio evidente di una trappola della povertà e quindi la stagnazione delle condizioni sociali per generazioni. Soprattutto in Europa e in estremo oriente i risultati delle sanità universalistiche dimostrano grande successo, con netti miglioramenti individuali, generali e scientifici nel trattamento e nella cura della maggior parte dei disturbi.

Questa evidente efficienza ha anche permesso all'espandersi del significato di salute, superando il semplice connotato fisico e approcciandosi alla salute mentale. L'allargamento della materia e la sempre maggior diffusione di psicologia e psicoterapia hanno capacità estremamente positive a livello sociale di migliorare la salute collettiva. Nell'ambito della povertà ciò è ancora più importante poiché proprio la capacità di compiere scelte razionali è fondamentale per la fuoriuscita definitiva dalla povertà strutturale.

Una delle battaglie della psicologia e della psicoterapia è l'affrontare quelli che sono definiti disturbi mentali, in altre parole alterazioni del comportamento, delle emozioni e delle capacità di apprendimento in grado d'influire negativamente sulle capacità dell'individuo nel suo insieme. Ciò richiede metodi diretti e indiretti per affrontare la cosa. Come metodo diretto c'è la classica cura individuale che può avvenire per mezzo di medicinali o di psicoterapia. Mentre come metodo indiretto si può intervenire in modo generale sulle cause di tali disturbi, ciò è più evidente nei casi di dipendenza dove lo stato può regolare le quantità di determinate sostanze per ridurre gli effetti fisici e psicologici. In questi casi c'è però il rischio che la lotta contro la dipendenza si vada ad unire a una specifica visione del mondo e che quindi assuma significato politico. Un caso è quello dei social networks e altri strumenti digitali i quali provocano dipendenza e quindi altri disturbi (depressione, isolamento, cali di autostima), ma la cui regolazione è molto più complessa giacché non richiede una semplice limitazione di quantità di molecole o additivi.

Altro rischio della psicologia è legato al modo in cui si vede l'individuo povero e si ricollega al discorso fatto in precedenti capitoli del tentativo di cambiare il povero o vederlo come sbagliato. Infatti, se la medicina può assistere l'individuo a uscire dalla povertà e può aiutarlo a evitare stili di vita malsani, esso non è stato curato dalla povertà. Questa è legata a troppi fattori sociali, culturali ed economici per essere ridotta a una colpa del singolo. E se ciò sembra ovvio è comunque importante ribadirlo.

Se le politiche per la salute assistono fin dall'origine le politiche di lotta della povertà è vero che entrambe hanno vari punti in comune: esse funzionano meglio quando sono universalmente diffuse e garantite, e funzionano meglio in un'ottica di prevenzione che in un'ottica di reazione.

3.2.3 Istruzione e questione generazionale

Tra tutti i servizi offerti in modo pubblico quello più rilevante per la povertà strutturale è l'istruzione. Lo sviluppo del capitale umano è fondamentale per permettere a ciascun individuo di fuoriuscire dalla condizione di miseria e mediante il lavoro diventare autosufficiente. Ciò è evidente se consideriamo i dati e come “la diffusione della povertà diminuisce al crescere del titolo di studio” (Istat, Povertà in Italia, 2019). La popolazione con solo la licenza elementare rientra nella povertà assoluta l'11,1% dei casi, situazione non dissimile dalla licenza media (10,9%). Il rischio scende al 4,4% per le persone con almeno il diploma²⁴.

Questi dati sono resi evidenti anche dagli studi sul Reddito di cittadinanza e di come molti poveri siano costretti da un basso titolo di studio o da lavori a bassa produttività e quindi basso reddito, o alla piena disoccupazione. Tale condizione è ancor peggiore per i giovani, i quali in caso di basso titolo di studio (spesso a causa dell'abbandono scolastico), si trovano incapaci di entrare nel mondo del lavoro e ottenere così esperienza diretta. In questo modo la loro vita lavorativa viene limitata a lavori a bassa specializzazione e bassa produttività, con un crescente disincentivo (in base all'avanzare dell'età) ad altri tipi di formazione (scuole serali, corsi d'aggiornamento, tirocini, apprendistati).

Oltre al semplice titolo di studio è necessario osservare la qualità effettiva dell'istruzione e in ciò l'Italia sembra essere scarsa o insufficiente. Come spesa dell'istruzione questa risulta essere il 4,1% del PIL, inferiore almeno dello 0,8% rispetto alla media di altri paesi OECD. Inoltre la spesa non è ben proporzionata con alti livelli d'investimento per quella che è la scuola primaria e secondaria (spesa per studente sopra la media OCSE di \$748) e bassi livelli per quanto riguarda l'istruzione terziaria e la ricerca (sotto la media OCSE di \$4760). Ciò si associa anche a una popolazione docente più anziana e quindi meno aggiornata. L'Italia presenta, infatti, i docenti più anziani con almeno il 50% superiore ai 50 anni. La cosa sarebbe normale se il focus dell'istruzione fosse la scuola terziaria dove le necessità di anzianità tendono ad aumentare l'età della popolazione docente, ma ciò non è vero in Italia. Tra i giovani (persone tra i 25 e i 34 anni) la percentuale di chi ha una laurea è di appena il 28,9% , dato assai inferiore ad altri paesi come Regno Unito (55,8%), Francia (49,4%), Spagna (47,4%) e Germania (34,9%).

A ciò sono associabili anche i risultati dei test PISA, che nell'edizione 2018 hanno dimostrato un rendimento minore alla media negli ambiti di lettura e scienze e un risultato coincidente la media per quanto riguarda matematica. Il 23% degli studenti quindicenni è incapace di cogliere il significato di un testo di media lunghezza (livello 2 di competenza linguistica), il 26%

²⁴ ISTAT (2020), Le statistiche dell'Istat sulla povertà, ISTAT

ha difficoltà a riconoscere l'esattezza di conclusioni riguardanti l'analisi di fenomeni scientifici o giudicare in modo corretto la congruenza tra conclusioni e dati disponibili. Inoltre le aspettative risultano essere più negative per quanto riguarda i giovani più capaci e fortemente influenzate dal genere.

Il settore dell'istruzione non è però isolato. Il suo collegamento con quello che è il settore del lavoro dimostra vere criticità per quanto riguarda il fenomeno dei NEET, ovvero tutte quelle persone che non lavorano e non partecipano a formazione. In Italia il 23,1% dei giovani tra i 15 e i 34 anni risultano essere NEET, il dato mostra sproporzioni per quanto riguarda l'ambiente (minore in zone rurali e maggiore in quelle urbane), il titolo di studio (assai inferiore per chi ha titolo terziario e maggiore per chi ha titolo primario o secondario) e il genere (il 21,2% degli uomini e il 25% delle donne). Tale condizione è correlata con la povertà in quanto dei moltissimi fattori presenti i due più rilevanti sono il lavoro in nero e il pieno isolamento dal mercato del lavoro. Ambo i comportamenti portano alla povertà nel lungo periodo, soprattutto una volta raggiunta l'anzianità dove il mancato contributo porta a pensioni limitate.

Le pensioni sono poi tema di sostenibilità generazionale e soprattutto il loro peso nel bilancio è rilevante in quanto comporta una necessità di aumentare la tassazione (distorcendo l'economia) o aumentare il debito pubblico nazionale (con gli stessi effetti ma prolungati nel tempo). L'Italia è esempio evidente in quanto presenta una spesa per pensioni estremamente alta (15,94% del PIL nel 2019), un'alta tassazione e un alto debito pubblico. Questa mancata sostenibilità porta a danni nel lungo periodo sia mediante le distorsioni generatesi che mediante la creazione di una fetta della popolazione dipendente dallo Stato e quindi incapace di sopravvivere nel caso in cui i servizi siano costretti a tagli o decessi.

L'insostenibilità delle pensioni porta poi a danni riguardanti le politiche contro la povertà. Infatti, una spesa pensionistica eccessiva riduce le risorse in bilancio spendibili in politiche universalistiche e quindi capaci di risolvere la povertà strutturale. I due fatti sono correlati non solo dal punto di vista oggettivo, come semplice limite del bilancio, ma anche nella logica di fondo del sistema. Squilibri di spesa sono correlati a una visione di breve periodo da parte dei politici e a società divise, a bassa fiducia e clientelistiche. In quest'ottica l'aumento delle pensioni ha come scopo l'ottenimento di favore elettorale nella fascia di popolazione più presente. Allo stesso tempo la riduzione del bilancio giustifica politiche clientelari e limitate, volte quindi al premio economico per particolari gruppi di sostegno al politico. Ciò aggrava le situazioni di povertà per tutta la popolazione e condanna le fasce più deboli a un malessere non curato e solo anestetizzato.

Conclusione

Purtroppo il Reddito di cittadinanza non è riuscito ad “abolire la povertà”. Ciò, per quanto abbiamo osservato, dipende non solo dalla misura in sé e nelle sue normali imperfezioni, ma anche dall’obiettivo stesso e dalla sua impossibilità.

Nella prima parte si è analizzata la politica cercando di capire come questa sia stata strutturata e su quale misure preesistenti si basasse. L’analisi ha permesso di porre numerose critiche di costruzione e implementazione del Reddito di Cittadinanza. Le più evidenti sono la scarsa qualità dei fattori di selezione della clientela, della modulazione del sussidio e di creazione del percorso di reintegrazione sociale e/o lavorativo. Dal punto di vista implementativo si sono osservate evidenti mancanze per quanto riguardasse decreti, gestione manageriale e disponibilità materiale di strumenti condivisi. Si è anche vista una nota di merito per il Reddito di Cittadinanza come politica attiva del lavoro come prima misura ad aver aumentato la spesa per le politiche attive.

Nella seconda parte si è invece riflettuto sulla povertà in sé e quindi su quali aspetti fondamentali sarebbe stato necessario affrontare in una politica realmente funzionale. La complessità della povertà è paragonabile a quella della società nel suo insieme e necessita di un approccio consapevole alla sua storia e ai suoi meccanismi chiave. Sono stati analizzati i fattori storici, politici e socio-economici che hanno determinato la povertà. Enfasi è stata posta sul complesso mondo delle trappole della povertà e di come queste possano derivare da condizioni sociali, materiali o possano essere indotte proprio dai sistemi volti alla lotta contro la povertà.

Infine nell’ultima parte si è riflettuto sul Reddito di cittadinanza e altri suoi difetti, come il paternalismo e l’approccio negativo al lavoro. Si è poi affrontato, in modo riassuntivo, un approccio diverso alla lotta della povertà basato oltre che sulle misure dedicate su tutto l’impianto del welfare. Si sono osservati i benefici e le problematiche per quanto riguarda la distribuzione e la garanzia di beni essenziali, del diritto alla salute e del diritto all’istruzione.

Il Reddito di Cittadinanza è una politica resasi bandiera di un movimento populista e anti-istituzionale. Una misura complessa con evidentissimi problemi e difficili soluzioni, nata con volontà rivoluzionarie e terminata come semplice accorpamento di misure preesistenti con pochissimi elementi innovatori. Non sarà in grado di porre fine alla povertà e sarà probabilmente modificata o addirittura sostituita nel prossimo futuro. Si spera quindi che in futuro le politiche contro la povertà siano meglio strutturate, ragionando nel lungo periodo e imparando dagli errori commessi in precedenza, sia nell’ignorare la questione sia nel porre soluzioni tanto approssimative.

Bibliografia

- Acemoglu, Vegetti, M., & Allegra, M. (2013). Perché le nazioni falliscono : alle origini di potenza, prosperità e povertà. *il Saggiatore*.
- Alfano, Cicatiello, L., & Maffettone, P. (2019). Giano trifronte. Il Reddito di Cittadinanza: Universal Basic Income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(4), 871–891.
- Anpal (2022). Reddito di cittadinanza – nota n. 8-2022. ANPAL.
- Baldini, & Gori, C. (2019). Il reddito di cittadinanza. *Il Mulino*, 269–277.
- Bargsted, Ortiz, C., Caceres, I., & Somma, N. M. (2022). Social and Political Trust in a Low Trust Society. *Political Behavior*, 1–20.
- Barnett, Barrett, C. B., & Skees, J. R. (2008). Poverty Traps and Index-Based Risk Transfer Products. *World Development*, 36(10), 1766–1785.
- Bauman Z. (2004). Lavoro, consumismo e nuove povertà. *Città aperta*.
- Calnitsky D. (2018) Structural and individualistic theories of poverty. *Sociology Compass*.
- Caritas (2021). Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte, un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza, Caritas.
- Comitato Scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2022). Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Gallo, & Luppi, M. (2021). Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency. *Politiche Sociali*, 3, 553–578.
- Ghatak M. (2015). Theories of Poverty Traps and Anti-Poverty Policy. *The World Bank Economic Review*, Volume 29, Issue suppl_1, 2015, 77–105
- INAPP (2020). Reddito di Inclusione (REI) e Reddito di Cittadinanza (RdC), INAPP.
- INPS (2022). Report trimestrale RdC Aprile 2019-Marzo 2022 21, INPS.
- ISTAT (2015). Le persone senza dimora. ISTAT.
- ISTAT (2020), Le statistiche dell'Istat sulla povertà, ISTAT.
- ISTAT (2022). Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi. ISTAT.
- Killeen C. (1998). Loneliness: an epidemic in modern society. *Journal of advanced nursing*, 28(4), 762–770.
- Korsgaard O. (2008) *Struggle for the People: 500 years of Danish History*. Aarhus University Press.
- Kraay, & McKenzie, D. (2014). Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 127–148.
- Kraay, & Raddatz, C. (2007). Poverty traps, aid, and growth. *Journal of Development Economics*, 82(2), 315–347.
- Marchetti, S., Secondi, L. (2022). The Economic Perspective of Food Poverty and (In)security: An Analytical Approach to Measuring and Estimation in Italy. *Soc Indic Res*.
- Mariani J. & Hellen S. & Heimann J. (2018) *Menù Design in America*. Taschen.
- Marocco. (2019). Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro. *Economia & lavoro* (1967), 53(2), 63–82.
- OECD (2019), PISA 2018 Results, Country note Italy, OECD.
- Papakostas A. (2012). *Civilizing the Public Sphere: Distrust, Trust and Corruption*. Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*.
- Rothstein, Bo, Uslaner, Eric M. (2005). *All for All: Equality, Corruption, and Social Trust*

Shaoan, Yan, C., & Rui, L. (2019). Welfare Rigidity, the Composition of Public Expenditure and the Welfare Trap. *Social Sciences in China*, 40(3), 110–129.

World Economic Forum (2020). *The Glocal Social Mobility Report 2020*. World Economic Forum.

Sitografia

<https://avvocato360.it/news/case-popolari-chi-ne-ha-diritto>
<https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm#:~:text=with%20tertiary%20education-,Population%20with%20tertiary%20education%20is%20defined%20as%20those%20having%20completed,leading%20to%20the%20labour%20market>
<https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#Does_it_matter_where_you_live.3F_A_glimpse_at_the_degree_of_urbanisation
https://en.wikipedia.org/wiki/Poverty#Absolute_poverty
https://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_trap
https://it.wikipedia.org/wiki/Effetto_Pigmalione
https://it.wikipedia.org/wiki/Gloriosa_rivoluzione
[https://it.wikipedia.org/wiki/Reddito_di_cittadinanza_\(Italia\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Reddito_di_cittadinanza_(Italia))
https://it.wikipedia.org/wiki/Rivoluzione_francese
https://lavialibera.it/it-schede-582-gioco_azzardo
<https://lexoni.it/blog/cosa-si-puo-comprare-con-il-reddito-di-cittadinanza/>
<https://ourworldindata.org/extreme-poverty>
<https://www.lavoce.info/archives/91163/reddito-di-cittadinanza-quali-soluzioni-per-lo-squilibrio-nord-sud/>
<https://www.nationmaster.com/nmx/ranking/public-pension-spending>
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a2329af2-en/index.html?itemId=/content/component/a2329af2-en#:~:text=In%202018%2C%20Italy%20spent%204.1,lower%20than%20the%20OECD%20average>
<https://www.oecd.org/els/soc/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>
<https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>
<https://www.totaldesign.it/social-housing/>
<https://www.truenumbers.it/eta-degli-insegnanti/>