



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
In
Amministrazione, finanza e controllo

Tesi di laurea

**Welfare State e povertà in Italia: il rischio di rimanere
immobili nella trappola della povertà**

Relatrice

Prof.ssa. Irene Mammi

Laureanda

Eleonora Barbieri

Matricola 878256

Anno accademico

2023/2024

A te nonno, sempre nel mio cuore.

Sommario

Introduzione	1
1. Il welfare state.....	4
1.1. Il Welfare State in Europa.....	5
1.2. Welfare State in Italia	6
1.3. Il futuro del Welfare.....	9
1.4. I modelli di Welfare State	10
2. Il finanziamento del Welfare State.....	17
2.1. Le funzioni dello Stato	17
2.1.1. Funzione allocativa	17
2.1.2. Funzione redistributiva.....	18
2.1.3. Funzione di stabilizzazione	19
2.2. L'economia del benessere.....	19
2.3. Le fonti di finanziamento del welfare state.....	21
2.3.1. Il conto economico dello stato	22
2.3.2. Le fonti di finanziamento dei settori di Welfare.....	24
3. La povertà	31
3.1. La povertà nell'Unione Europea	35
3.2. La povertà in Italia	40
3.3. Le misure in contrasto alla povertà in Italia	47
3.4. La trappola della povertà.....	54
Conclusione	67
Bibliografia	70
Sitografia.....	73

Indice figure

Figura 1: Il tasso di povertà nel mondo (1990-2020).....	32
Figura 2: Indice di Gini nei diversi Paesi OECD.....	35
Figura 3: Distribuzione del rischio di povertà in relazione a determinate caratteristiche socio-economiche	37
Figura 4: Tasso di povertà in Italia in base al livello di istruzione e all'impiego lavorativo	44
Figura 5: Incidenza della povertà tra le famiglie e tra gli individui in Italia (2014-2023)45	
Figura 6: Incidenza sul reddito (quintili) delle famiglie a causa dell'eliminazione del RdC e l'introduzione dell'AdI	53
Figura 7: Mercato del lavoro: incontro domanda e offerta	57
Figura 8: Mercato del lavoro: incontro domanda e offerta di lavoro con imposte e sindacati.....	58
Figura 9: Vincolo di bilancio dell'individuo e punto di ottimo in base alla curva di indifferenza.....	60
Figura 10: Cambiamento nel vincolo di bilancio con l'introduzione delle imposte e nuovo punto di ottimo	61
Figura 11: Vincolo di bilancio dell'individuo in presenza di sussidi da parte dello Stato e nuovo punto di ottimo	63

Introduzione

Oggigiorno il welfare state rappresenta uno degli strumenti principali che permette allo Stato di promuovere e implementare le misure per rendere effettiva l'uguaglianza sociale e la protezione dei cittadini dai rischi economici e sociali. La sua nascita è ricollegabile al periodo della rivoluzione industriale come risposta alle crescenti disuguaglianze emerse a causa delle condizioni della classe operaia rispetto a quella degli imprenditori, che vedevano tutta la ricchezza accentrarsi nelle loro mani. Il welfare state si è evoluto nel corso del XX secolo, con forme e modalità diverse in base ai contesti nazionali, che si diversificavano molto in base alle caratteristiche demografiche e economiche, e alle politiche adottate dai vari governi. Le principali funzioni che si pone l'obiettivo di assolvere sono di garantire un livello minimo di benessere agli individui e assicurare una sicurezza economica a tutti, grazie all'implementazione di politiche redistributive e l'offerta di servizi essenziali come la sanità, l'istruzione e la previdenza sociale.

Nonostante i suoi numerosi successi, il welfare state si trova oggi di fronte a sfide senza precedenti. Da un lato, la globalizzazione e la crisi economica hanno accentuato le disparità economiche, mettendo sotto pressione i sistemi di welfare. Dall'altro, il cambiamento demografico e la crescente precarizzazione del lavoro hanno reso più complesso garantire la sostenibilità di lungo termine delle politiche sociali. In questo contesto, la povertà e il rischio della trappola della povertà sono diventati temi centrali nel dibattito sulle politiche sociali.

La povertà non è un fenomeno semplice e con una chiara definizione alla base, ma una condizione complessa che coinvolge aspetti economici, sociali e psicologici. Essa non si limita alla semplice mancanza di reddito, ma implica una serie di privazioni che impediscono agli individui di partecipare pienamente alla vita sociale, economica e politica del proprio paese. La trappola della povertà, in particolare, rappresenta un circolo vizioso in cui le persone povere rimangono intrappolate a causa della mancanza di risorse, opportunità e supporto sociale, rendendo difficile, se non impossibile, il miglioramento della loro situazione.

L'analisi del welfare state in relazione alla povertà richiede una riflessione approfondita sulle politiche adottate finora e sulle loro implicazioni nel lungo termine. Sebbene il welfare abbia l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze e promuovere l'inclusione sociale, vi

sono casi in cui le stesse politiche di assistenza possono, paradossalmente, contribuire a mantenere le persone in una condizione di dipendenza dagli aiuti statali e di esclusione sociale. Inoltre se si analizza anche il sistema impositivo presente nel paese, in cui la pressione fiscale che grava sugli individui è molto accentuata, il problema si fa ancora più profondo e interconnesso. Questo fenomeno è noto come "trappola della povertà" e rappresenta una delle sfide più difficili per i governi moderni perché non dipende solo da aspetti economici su cui lo Stato può intervenire per correggere il comportamento delle persone, ma le ragioni che si celano dietro sono molto più profonde e personali.

L'elaborato si propone di esplorare in profondità il rapporto tra welfare state e il suo finanziamento, povertà e trappola della povertà.

Nella prima parte della tesi, verranno esaminati i concetti fondamentali legati al welfare state. Partendo dall'analisi della sua evoluzione storica in Europa per passare poi a esaminare nello specifico il caso italiano, arrivando ad oggi in cui il periodo storico di cambiamento che l'economia moderna sta affrontando, potrebbe portare a un cambiamento profondo del sistema dello stato sociale che conosciamo. L'analisi poi si focalizzerà sui principali modelli di Welfare presenti nel mondo e sugli istituti che in Italia sono stati implementati per assistere i cittadini.

Nella seconda parte dell'elaborato verrà analizzato il ruolo dello Stato all'interno del sistema di welfare e come lo stesso viene finanziato. Verranno esposte le principali funzioni dello Stato in ambito economico-finanziario e il bilancio economico da cui lo stesso trova le fonti per finanziare i programmi di welfare. Inoltre verranno analizzati nel dettaglio, per ogni istituto dello stato sociale, quali fonti vengono impiegato per il suo finanziamento.

L'ultima parte della tesi si concentrerà sull'Italia, tracciando un quadro adottate per contrastare la povertà dal 2008 ad oggi. Verranno analizzati i principali programmi di assistenza sociale e le riforme più recenti, comprese misure introdotte per affrontare le nuove forme di povertà e precarietà, soprattutto in virtù dalla più recente crisi causata dal COVID-19.

Insieme a ciò verrà analizzato il problema della trappola della povertà, descrivendo, anche con l'aiuto di grafici, cosa accade nel mercato del lavoro dal lato della domanda e

dell'offerta in presenza della tassazione sul lavoro e dei sussidi che lo Stato eroga ai soggetti economicamente svantaggiati.

Il fine dell'elaborato è quello di delineare il linea di principio le principali caratteristiche della società moderna per quanto riguarda il welfare state e il fenomeno della povertà e provare a ricercare nel profondo la correlazione che può sussistere tra questi due elementi. In particolare se uno Stato troppo paternalista, che pone i trasferimenti di denaro come fonte principale per aiutare i soggetti in difficoltà e che presenta un sistema di tassazione molto elevato, rischi di immobilizzare gli stessi soggetti nella loro condizione, togliendo loro gli stimoli necessari a voler uscire da questa trappola.

1. Il welfare state

Il Welfare State rappresenta un pilastro fondamentale per l'attuazione concreta del principio di uguaglianza sostanziale, come sancito dall'articolo 3 della Costituzione Italiana. Questo principio non si limita a garantire una formale uguaglianza di fronte alla legge, ma impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In tale ottica, il Welfare State si configura come uno strumento essenziale per assicurare la soddisfazione di bisogni fondamentali, riconosciuti come diritti sociali inalienabili, che non possono essere lasciati alla mercé delle disuguaglianze economiche.

Questi diritti comprendono l'accesso all'istruzione, alla salute, alla sicurezza sociale, e ad altre forme di assistenza necessarie per garantire una vita dignitosa. Il Welfare, quindi, non è solo una risposta alle necessità materiali della popolazione, ma rappresenta un meccanismo di solidarietà sociale, attraverso il quale lo Stato si fa carico di proteggere e promuovere il benessere di tutti i cittadini, indipendentemente dal loro status economico.

In questo contesto, il ruolo dello Stato non è solo redistributivo, ma anche regolativo e promotore di inclusione sociale. Il Welfare State interviene attraverso una serie di politiche pubbliche che possono assumere forme diverse, come la fornitura diretta di servizi pubblici (ad esempio, istruzione e sanità) o l'attuazione di misure di redistribuzione della ricchezza, come le pensioni, i sussidi di disoccupazione, o altre forme di assistenza sociale. Questi interventi sono essenziali per prevenire l'esclusione di intere fasce della popolazione dal godimento di diritti che, per la loro importanza, devono essere garantiti universalmente.

Il fine ultimo del Welfare State è quindi quello di promuovere una società coesa e solidale, in cui tutti i membri, indipendentemente dalle loro condizioni economiche, siano corresponsabili nel coprire i rischi sociali e nel soddisfare i bisogni fondamentali della collettività. Questo concetto di solidarietà è centrale: il Welfare non mira solo a fornire un "safety net" per i più deboli, ma a creare un tessuto sociale in cui ciascuno contribuisce al benessere collettivo, riconoscendo che il progresso e la stabilità di una società dipendono

dalla capacità di garantire a tutti i suoi membri le condizioni necessarie per una vita dignitosa e produttiva (Giorgi Chiara, 2020).

1.1. Il Welfare State in Europa

Il Welfare State si è sviluppato a partire dal 1800 con tempi e modalità molto diverse tra gli stati Europei, in correlazione al diffondersi della rivoluzione industriale che ha modificato nel profondo l'assetto sociale tipico dell'epoca.

Il mondo del lavoro è cambiato profondamente e la popolazione dei lavoratori, assistita dalle loro organizzazioni, hanno iniziato a volersi far riconoscere la tutela di determinati bisogni e di alcuni rischi determinabili quali rischi sociali. In questa fase iniziale i riconoscimenti che lo Stato poneva in essere erano destinati solo a determinate categorie di lavoratori dipendenti (Bosi Paolo, 2023).

Il welfare inizia a svilupparsi concretamente e in modo più uniforme sul territorio a partire dagli anni '30 del 1900 con l'affermazione delle nuove amministrazioni di protezione sociale e di direzione economica, espandendo il beneficio di queste nuove tutele sociali, riservata a pochi, a una porzione più ampia della popolazione e coprendo ulteriori rischi sociali.

Un cambiamento molto importante avviene negli anni '40 in cui il sistema di welfare prevedeva delle prestazioni uniformi per assicurare ai soggetti una tutela, ritenuta essenziale, per condurre un'esistenza dignitosa (Giorgi Chiara, 2020). I regimi di welfare di questo periodo (regimi fordisti) erano fondati su tre pilastri principali:

- Occupazione e reddito familiare, per i padri di famiglia, stabili;
- Attività di cura e attività domestiche affidate alle donne in nuclei familiari stabili e omogenei;
- Intervento dello Stato nelle aree in cui l'apporto tra famiglie e reddito da lavoro risultava insufficiente per assicurare una tutela (sanità, pensione, educazione e formazione);

Al centro di questo sistema di Welfare State erano individuati i lavoratori dipendenti ma il resto degli elementi che caratterizza il sistema dello stato sociale era diverso da nazione a nazione, creando un contesto europeo dove erano presenti diversi modelli di welfare, alcuni con una forte presenza di interventi privati per garantire alcuni servizi indispensabili (welfare mix) (Mingione Enzo, 2022).

Negli anni successivi il welfare state continua ad espandersi ed allargare il suo campo di applicazione, ricomprendendo in modo sempre più universale la popolazione. Questa evoluzione si muove in traiettorie diverse da paese a paese in base alle differenze in ambito sociale, politico, istituzionale e culturale, soprattutto in base alla combinazione tra i principali attori sociali quali Stato, mercato e famiglia che caratterizza ogni Paese.

Negli anni '70, però, all'interno delle varie Nazioni qualcosa si spezza. La crescita economica non è più sostenuta come nei decenni precedenti e la popolazione inizia a vedere in modo diverso la tematica del Welfare state. La crisi del sistema dello stato sociale si basa sulla insostenibilità delle politiche di tutela sociale essenziali per la dignità delle persone a causa degli eccessivi oneri economici e per la limitazione delle libertà individuali.

Si passa così a un periodo di privatizzazione e mercificazione di alcuni istituti essenziali quali la salute, l'istruzione, la ricerca, la cultura e l'ambiente (Giorgi Chiara, 2020).

Negli anni successivi emerge una nuova società postindustriale che presenta una struttura mutata e delle esigenze diverse e nuove, che i precedenti sistemi di welfare non riuscivano a soddisfare.

La struttura di base della società, quindi l'interazione tra i principali attori, quali mercato del lavoro e famiglia, muta grazie all'ingresso della donna nel mondo del lavoro (ricordiamo che prima era loro "dovere" sociale occuparsi della famiglia). Oltre a ciò i costi del lavoro sono molto influenzati dal peso dei contributi sociali quale fattore principale per il finanziamento del Welfare State. Questo sistema di finanziamento ha spostato la distribuzione del reddito a danno del fattore lavoro, ciò ha comportato uno spostamento del lavoro per determinati settori con minori sistemi di tutela e quindi dove i costi sono minori (Bosi Paolo, 2023).

Il cambiamento avvenuto nel mercato del lavoro a partire dalla sua flessibilizzazione ha portato a un forte precariato e l'attenzione delle nazioni sul finanziamento del sistema dello stato sociale ha portato i governi a porre maggiore attenzione al rigore finanziario (Artoni Roberto, 2020).

1.2. Welfare State in Italia

Rispetto all'evoluzione della storia del Welfare state in Europa, l'Italia è caratterizzata per alcune peculiarità nella sua implementazione.

L'Italia ha implementato con molto ritardo le politiche sociali atte ad assicurare l'uguaglianza sostanziale sancita in Costituzione e nel frattempo i programmi implementati erano molto frammentati, caratterizzati principalmente da trasferimenti monetari e incentrati su aspetti di clientelismo e scarsa efficacia dei meccanismi redistributivi.

L'Italia fin dalle origini era segnata da un'inesistente universalismo dello stato sociale, continuando a mettere al centro della società, quale sostegno per gli individui, la famiglia. L'ambito dell'assistenza e quello della sanità sono rimasti per moltissimi anni immobili, senza subire modifiche nonostante il cambiamento sociale; solo alla fine degli anni '70 del 1900 c'è stata un importante incremento della spesa per il Welfare state, che aumenta dal 10% del PIL al 18% del PIL. Ciò è stato possibile anche grazie al forte sviluppo economico che caratterizzò il paese in quegli anni che permise al governo di investire maggiori risorse nello Stato sociale. Gli investimenti continuarono a crescere anche negli anni '80 arrivando al 45% del PIL quindi fino a quasi pareggiare Germania e Francia. In questi anni nacque il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) dall'unione dei già esistenti sistemi di sanità e assistenza, riuscendo in questo modo ad assicurare l'universalità nell'ambito della salute. Il settore della previdenza sociale è stato in grado di fornire una copertura dei rischi e una tutela maggiore e più consistente. Questi risultati furono ottenuti grazie alle importanti lotti sociali che i lavoratori e le loro organizzazioni sindacali promuovevano per quanto riguarda i salari, il lavoro e le condizioni di vita, per garantire i servizi essenziali e il minimo per una vita dignitosa (Giorgi Chiara, 2020).

Dagli anni successivi, però, anche in Italia il sistema di Welfare inizia ad entrare in crisi come negli altri paesi europei, la crescita economica non era più intensa come negli anni precedenti e quindi lo Stato non riusciva più a rispettare i vincoli di pareggio. Negli stessi anni di crisi del sistema di welfare, il quale non era più finanziato come prima, iniziarono anche a mutare le esigenze sociali che la popolazione rimarcava e a cui l'Italia non riusciva a far fronte.

I principali cambiamenti a cui è andata incontro la società colpirono ogni ambito di vita, richiedendo interventi molto articolati e complessi che l'Italia faticava ad affrontare.

Il progressivo invecchiamento della popolazione e la diminuzione delle nascite influirono principalmente sul settore sanitario, previdenziale, assistenziale e occupazionale. Inoltre iniziarono a essere molto incisivi i flussi migratori nel Paese che aggravarono una

situazione di precarietà nel mondo del lavoro e di sfruttamento che già erano presenti nel Paese a causa del carico contributivo che gravava sui lavoratori dipendenti.

A causa di questa incapacità di tutelare i cittadini attraverso il sistema di intervento pubblico, anche in Italia è iniziato a diffondersi un sistema di Welfare mix che ricomprendesse anche servizi offerti dal libero mercato privato, in particolare in due ambiti: le pensioni e la sanità.

Per quanto riguarda le misure di assistenza e di contrasto alla povertà l'Italia è intervenuta con molto ritardo e in maniera non sufficiente a far fronte al problema, nonostante molti progetti erano già stati discussi negli anni '80 questi non sono mai stati implementati.

Con lo scorrere del tempo nel contesto italiano sono aumentate le disuguaglianze e l'impoverimento, accompagnate dalla precarietà del lavoro (Giorgi Chiara, 2020).

Dagli anni 2000 il quadro Italiano si è caratterizzato da un lato per una spinta riformatrice che ha provata ad implementare forme di tutela per i cambiamenti demografici che caratterizzavano il paese e per la comparsa dei nuovi rischi sociali quali carenza di protezione sociale e precarietà del lavoro, dall'altro lato però il periodo è stato caratterizzato da diverse crisi economiche e da una instabilità politica che ha portato all'implementazione di misure emergenziali distaccate da una visione di insieme coerente e che, al contrario, spesso hanno causato effetti recessivi.

La debolezza del welfare state Italiano si è accentuato durante la crisi finanziaria del 2008 in cui l'assistenza ai cittadini e le tutela in abito sociale hanno creato ulteriori difficoltà per uscire dalla crisi. L'Italia era appesantita da tasse elevate e dalla presenza di un settore pubblico inefficiente, oltre che ulteriori problemi legati al reddito in paragone con le altre nazioni europea e uno scenario lavorativo caratterizzato da disoccupazione, bassa occupazione e precariato. In virtù di queste difficoltà si è andata consolidando ancora di più una privatizzazione dei servizi essenziali per i cittadini portando a una sostituzione delle prestazioni egualitarie di welfare pubblico con quelle di welfare aziendale e occupazionale, caratterizzate da disuguaglianza e poca efficienza (Guardiancich Igor, 2019).

Un'influenza notevole sull'evoluzione dello Stato sociale in Italia è stata esercitata da tre fattori: i) i vincoli esterni di finanza che i decisori italiana dovevano affrontare, collegati all'Unione europea (Patto di Stabilità e Crescita) e ai mercati finanziari; ii) i diversi esponenti politici che negli anni si sono susseguiti senza riuscire a creare una continuità

di governo; iii) il mutamento della società, quindi degli attori e dei gruppi sociali (indebolimento dei sindacati).

Negli anni le riforme introdotte in ambito di welfare state si sono diversificate anche in base al settore di tutela. Nell'ambito delle pensioni e del mercato del lavoro si sono susseguite azioni che col tempo sono state in grado di coprire un maggior numero di individui, prima esclusi (ad esempio con l'introduzione dell'indennità da disoccupazione). L'ambito assistenziale invece, sempre basato sulla centralità della famiglia, per molti anni ha subito continui tagli soprattutto in conseguenza alle varie crisi. Nel 2017 l'Italia è tornata ad investire in questo ambito con il REI e dopo questo si sono susseguite diverse riforme a sostegno dei redditi e della povertà.

Per quanto riguarda la sanità e l'istruzione, caratterizzata da universalità, tali programmi hanno sofferto più di tutti subendo molteplici tagli (Guardiancich Igor, 2019).

L'ulteriore crisi causata dal Covid-19 ha riportato l'attenzione sul ruolo contrale nella società del welfare state, in particolar modo per quanto riguarda il settore sanitario, l'assistenza e il sostegno al lavoro, ai redditi e alla produttività, sottolineando l'insufficienza dei programmi di welfare implementati fino a quel momento (Giorgi Chiara, 2020).

1.3. Il futuro del Welfare

Negli ultimi anni il mondo sta attraversando una fortissima evoluzione in ambito tecnologico che sta investendo ogni ambito della vita, compreso il lavoro.

Lo stato sociale è nato proprio da un importante cambiamento iniziato nel 1800 con la rivoluzione industriale, in cui le forze socioeconomiche dell'epoca hanno trainato questa evoluzione. Oggigiorno il fattore evolutivo che potrebbe richiedere allo stato sociale un cambiamento radicale è la trasformazione tecnologica.

I cambiamenti che stanno avvenendo nella trama sociale nazionale riguardano anche il tasso di partecipazione al mercato del lavoro influenzato fortemente dall'evoluzione digitale.

Dalla nascita del welfare si sono sviluppati sempre nuovi campi di intervento, partendo dalla tutela della vecchiaia, la salute e la disoccupazione, ampliandosi verso la genitorialità individuale, la precarietà dell'occupazione e la disoccupazione di lungo termine fino ad oggi. La rivoluzione di questi anni potrebbe condurre all'emersione di nuovi rischi sociali che porteranno a un ulteriore cambiamento dello stato sociale.

I cambiamenti da introdurre dovrebbero focalizzarsi sulla dimensione di policy, quindi il cambiamento delle politiche sociali nel contesto della rivoluzione digitale, e sulla dimensione di politics per quanto riguarda i processi politici (Busemeyer Marius R., 2020).

1.4. I modelli di Welfare State

Negli anni le diverse nazioni europee hanno posto in essere ed implementato diversi sistemi di welfare state che si differenziavano per le modalità di erogazione dei servizi e per i bisogni che intendevano tutelare. Questa diversità nasce dalle caratteristiche intrinseche che differenziano, inevitabilmente, ogni popolazione e, di conseguenza, ogni nazione ha dovuto adattare alla propria struttura sociale gli interventi da applicare.

I diversi stati si differenziano sotto diversi punti di vista, cruciali per la definizione di un sistema di welfare state che possa aderire al meglio al tessuto sociale, quali ad esempio la significatività del lavoro, il ruolo della famiglia e della donna all'interno della società, il livello di ricchezza della nazione e, per finire, l'importante che la Nazione stessa riconosce al ruolo dell'uguaglianza e della solidarietà.

I principali sistemi di welfare che posso essere identificati per caratteristiche simili sono quattro. È da sottolineare che esaminando sempre più nel dettaglio i programmi implementati dalle varie nazioni è possibile creare ulteriori sottocategorie molto più dettagliate ma in questa analisi si porrà l'attenzione sulle sfaccettature più rilevanti (Bosi Paolo, 2023).

Modello socialdemocratico: questo sistema di welfare si è evoluto principalmente nei paesi dell'Europa del nord. La sua caratteristica principale è l'universalismo, per cui le tutele non sono indirizzate solo a taluni gruppi della popolazione, ma ad ogni individuo quale cittadino. L'intervento pubblico è intenso, lasciando poco spazio all'intervento privato e al libero mercato nella tutela e nell'offerta di garanzie e servizi ai cittadini. Nell'implementazione di questo sistema di Welfare prevale un'idea di equità consequenziale per cui il benessere della popolazione è valutato in base ai risultati prodotti nei confronti dei singoli individui grazie alle misure introdotte dai programmi implementati. In questo contesto la spesa sociale grava sui cittadini attraverso la fiscalità generale.

Modelli liberalista: quasi al polo opposto rispetto al modello antecedente, in questo sistema di welfare lo Stato incoraggia la popolazione a cercare tutela e servizi nei settori

privati, lo Stato interviene solo per tutelare determinati e gravosi rischi sociali (ad esempio la povertà estrema). In questo sistema per accedere alle tutele, residuali, offerte dallo Stato viene implementato un accurato controllo dei mezzi, quindi un esame attento dei requisiti per accedervi. Questo sistema è tipico degli Stati Uniti, dell'Irlanda e della Nuova Zelanda.

Modello corporativo: il destinatario dei programmi di Welfare, in questo contesto, è principalmente l'individuo lavoratore, quindi la destinazione delle tutele è limitata a questa determinata categoria, in quanto gli stessi programmi sono incentrati sul mercato del lavoro. In questi contesti è essenziale il ruolo della famiglia, su cui grava una forte responsabilità di sostegno. I programmi di welfare state sono molto frammentati e diversificati per diversi gruppi sociali in cui sono favoriti in maniera particolare i dipendenti pubblici. Il finanziamento per questi programmi deriva principalmente dai contributi sociali. Questo modello è tipico della Germania ma caratterizza anche alcune regioni della Francia.

Modello mediterraneo: tipico dei paesi dell'Europa del sud di origine latina come l'Italia, la Spagna e la Grecia. In questo modello il ruolo della famiglia è ancora più centrale e prevalente in quanto ammortizzatore sociale, tanto che spesso la stessa legge riconosce l'obbligo della famiglia all'assistenza, di ogni tipo, ai figli anche quando questi diventano adulti. Il modello è caratterizzato da programmi molto frammentati, in cui prevalgono i trasferimenti monetari a fronte di servizi da fornire direttamente ai cittadini (Bosi Paolo, 2023).

I motivi per cui lo Stato, negli anni abbia deciso di farsi carico di un così importante fattore sociale, quale la tutela dei rischi e l'assistenza ai cittadini, sono diversi ma sono tutti difficilmente riassumibili. Come si è appurato dall'esame della storia evolutiva del Welfare state, lo stesso è nato ed è cambiato in base al mutare del tessuto sociale in cui veniva implementato, collegandosi ai modi di produrre reddito e alle visioni ideologiche presenti.

Il Welfare State ha sempre provato a collegarsi ai diversi fattori di rischio come quelli connessi al lavoro, a particolari fasi della vita di un individuo (ad esempio la vecchiaia) o a questioni intergenerazionali.

Da questo aspetto si possono evincere i principali settori di intervento dello Stato sociale che in Italia assicurano ai cittadini tutela offrendo prestazioni in cinque ambiti diversi della vita:

1. Pensioni e previdenza: la tutela in questo ambito assicura un reddito una volta che gli individui cessano, a causa dell'avanzamento dell'età, la propria attività lavorativa sia che si tratti di soggetti dipendente che di lavoratori autonomi;
2. Sanità: la salute è un diritto fondamentale di ogni cittadino e un interesse della collettività (art. 32 Costituzione) ed è tutelato da questo istituto del Welfare State che garantisce a tutti i soggetti condizioni di salute adeguata articolandosi in medicina di base, spesa farmaceutica e cure ospedaliere;
3. Assistenza: è un settore che tende ad assicurare una tutela ai soggetti che si trovano in una condizione di non autosufficienza o a rischio di povertà; il tema in questione verrà trattato in maniera più approfondita nei capitoli che seguono analizzando anche le interazioni dello stesso istituto con il mercato del lavoro;
4. Ammortizzatori sociali: ambito che punta ad assicurare gli individui nei confronti di alcuni rischi sociali cui possono incorrere in relazione al rapporto di lavoro;
5. Istruzione: il diritto allo studio, fino a certi livelli, per la Costituzione art. 34, è obbligatorio e gratuito. Lo stesso articolo assicura il diritto allo studio anche ai soggetti più indigenti grazie a trasferimenti economici che ne assicurino la partecipazione.

Nello specifico, segue una piccola analisi dei diversi settori di Welfare State nel contesto Italiano.

Le pensioni e la previdenza

Le pensioni rappresentano uno dei maggiori componenti, a livello quantitativo, della spesa pubblica dello Stato. In origine questa tipologia di spesa era affidata al settore privato ed è stata implementata dalla volontarietà dei singoli lavoratori di determinate categorie. Questi decidevano di destinare una parte dei propri redditi a delle casse mutue per soccorrere i membri della stessa categoria nel momento di necessità. Con la rivoluzione industriale e, definitivamente, dopo la seconda guerra mondiale i contributi sociali di questo tipo sono diventati obbligatori in quanto le politiche dell'epoca si stavano evolvendo nel senso di protezione dei cittadini contro il rischio dell'invalidità e della vecchiaia che non avrebbe più permesso loro di lavorare (Bosi Paolo, 2023).

Esistono diverse tipologie di pensione oggi quali vecchiaia, per i superstiti, di invalidità e sociali. Tutte hanno lo scopo di permettere al soggetto di rinunciare a una parte del proprio reddito oggi per usufruirne nel futuro quando non potrà più produrlo.

In un sistema come quello Italiana, pensionistico pubblico, la rinuncia alla parte di reddito è obbligatoria e forzata e prende il nome di contributo sociale.

I motivi per cui è stato implementato un sistema pubblico, tralasciando il mercato privato, riguardano principalmente ragione di tipo etico-quantitativo, non di efficienza o fallimento del mercato. La tutela dell'anzianità e dell'invalidità sono viste come beni di merito, caratterizzati da un comportamento paternalistico che lo stato esercita per evitare che i cittadini pongano in essere comportamenti imprudenti. Inoltre gestire un sistema pensionistico pubblico è rappresentativo di un principio etico di solidarietà tra generazioni.

La sanità

In questo caso l'intervento dello Stato nell'ambito della sanità è giustificato da ragioni di fallimento del mercato. Ciò è causato dalle caratteristiche che i servizi per la salute presentano.

In primo luogo ai servizi sanitari sono riconducibili molte esternalità positive, mantenere la sanità a portata di chiunque permette di ridurre i rischi per quanto riguarda le malattie, comprese quelle contagiose, permettendo alla collettività di vivere in un contesto migliore.

I soggetti hanno un'informazione imperfetta sulla natura del servizio, in quanto le nozioni necessarie sono molto specifiche ed è necessario che sia un esperto a fornirle, impedendo all'individuo di farsi un'idea specifica sul comportamento e sul percorso da intraprendere. La collettività non ha una idea chiara sul valore di ciò che domanda, questa tipologia di servizio viene definito bene d'esperienza, per cui è possibile attribuirgli un valore solo dopo che si è usufruito dello stesso.

Per finire, un'efficace offerta del servizio sanitario comporterebbe una distribuzione diffusa su tutto il territorio dello stato di ospedali e presidi medici in modo da soddisfare in modo unitario tutte le necessità della collettività. Questa organizzazione potrebbe essere molto difficile se lasciata nelle mani esclusive dei privati.

Oltre a questi motivi economici rivestono un ruolo molto importante anche le ragioni di equità e di egualitarismo specifico, per cui la tutela pubblica deve essere universale in quanto la salute è un diritto primario che appartiene a chiunque (Bosi Paolo, 2023).

L'assistenza

L'area degli interventi dell'assistenza può ricomprendere tre distinti gruppi.

Innanzitutto ricomprende programmi volti a sostenere la responsabilità familiare tramite interventi che ricomprendono trasferimenti monetari o l'offerta di servizi.

Un altro gruppo riguarda il sostegno alle persone non autosufficiente, che presentano condizioni personali di disagio personale (a causa di handicap) o sociale (a causa di dipendenze). Gli interventi implementati da questi programmi possono riguardare trasferimenti monetari oppure l'offerta di servizi, che possono essere molto simili alle prestazioni di livello sanitario. L'intervento è giustificato per assicurare a tutti gli individui di usufruire dei dritti primari in adesione all'egualitarismo specifico.

Un'ultima tipologia di intervento implementato dallo Stato riguarda gli interventi per il contrasto alla povertà. I principali programmi implementati in Italia sono stati caratterizzati da trasferimenti monetari accompagnati dall'offerta di servizi che possano condurre il soggetto a un reinserimento lavorativo. Questi programmi sono molto selettivi, per cui i soggetti devono dimostrare di trovarsi in determinate situazioni di disagio economico che verranno poi verificate dalle istituzioni statali prima dell'erogazione dell'aiuto.

La povertà e i programmi specifici di contrasto implementati in Italia verranno analizzate con maggiore dettaglio nei capitoli che seguono, per dare un quadro specifico della situazione in Italia dal 2008 ad oggi (Bosi Paolo, 2023).

Gli ammortizzatori sociali

Questi programmi di Welfare sono caratterizzati per le loro correlazioni con il rapporto di lavoro, tutelando una serie di rischi cui possono incorrere i lavoratori durante la loro vita.

La principale tutela offerta dallo Stato riguarda la disoccupazione, il programma implementa una serie di sussidi, di durata limitata, per assicurare un'entrata monetaria al soggetto in seguito all'interruzione del rapporto di lavoro.

Una prima tipologia di intervento garantisce un reddito nel caso di sospensione temporanea del lavoro, in Italia questo istituto prende il nome di Cassa Integrazione; poi è stata istituita l'indennità di disoccupazione vera e propria. Entrambi gli istituti sono garantiti dopo un certo periodo di lavoro, essendo il finanziamento di questo istituto basato sui contributi sociali, ed è assicurato per una durata limitata di tempo.

Lo Stato interviene in questo ambito per assicurare uno strumento che assicuri una pace sociale in quanto la disoccupazione di massa può causare esternalità negative (Bosi Paolo, 2023).

L'istruzione

L'istruzione è uno dei diritti maggiormente considerati dallo Stato, assicurata tramite prestazioni di servizi gratuiti, la scuola pubblica, a un numero indefinito di utenti, che possono essere differenziati per età, caratteristiche e bisogni, per il numero di anni obbligatori, mediamente 10-11 nei paesi maggiormente sviluppati.

L'istruzione soddisfa diverse funzioni sia in ambito sociale sia familiare; prima di tutto ha la funzione di trasmettere le conoscenze e le abilità agli studenti per il futuro sviluppo del paese e per la valorizzazione delle capacità di ogni individuo. L'istruzione ha una funzione anche di socializzazione, in modo da sviluppare le capacità sociali e di integrazione nella società in cui dovrà vivere.

Un'ultima funzione molto importante nei confronti della famiglia è quella del servizio di custodia, in modo da riuscire ad assicurare un equilibrio tra il lavoro dei genitori e la cura e sorveglianza dei figli, in questo caso affidata alla scuola.

In base alla combinazione delle diverse funzioni svolte e in base all'obbligatorietà dell'offerta si distinguono tre livelli diversi di istruzione. Un livello prescolastico dai 0 ai 6 anni; un livello obbligatorio, che in Italia dura 10 anni e un livello post-obbligatorio che riguarda l'istruzione universitaria.

Lo Stato interviene in questo ambito per diverse ragioni, di fallimento del mercato e per questioni di equità.

L'istruzione produce esternalità positive che interessano l'intera collettività perché i soggetti istruiti offrono lavoro più qualificato migliorando la produttività e rendendo più ricca la società. Proprio per queste ragioni il livello di investimento adeguato che assicuri che ogni individuo possa accedere ai servizi d'istruzione deve essere molto elevato, ma il mercato privato potrebbe non raggiungere il giusto collocamento di risorse essendo che non tiene conto di queste esternalità.

Inoltre, come per la sanità, l'istruzione è un bene d'esperienza per cui la sua qualità può essere valutata solo dopo aver usufruito del servizio. Inoltre è normale che i benefici riguardanti l'istruzione non siano pienamente apprezzati al momento del consumo ma solo successivamente.

Lo Stato vuole perseguire finalità di equità garantendo lo stesso trattamento a tutti gli individui della società, assicurando la fruizione dei servizi scolastici indipendentemente dalla situazione reddituale delle famiglie. A questo proposito, per quanto riguarda gli anni obbligatori di scuola che la legge impone agli individui di frequentare, il finanziamento è integralmente pubblico in modo da offrire un servizio gratuito per i beneficiari. Diversamente, una volta passati gli anni di istruzione obbligatoria, il finanziamento pubblico è limitato per cui partecipano anche i beneficiari, che potrebbero usufruire di determinate agevolazioni basate sulla situazione economica individuale.

In base al tipo di assistenza che lo Stato offre ai propri cittadini, un'ulteriore scelta di attuare riguarda la modalità di erogazione della tutela o della prestazione.

Vengono considerate due distinte modalità di spesa quali: i trasferimenti monetari oppure le prestazioni di servizi. La scelta può dipendere da diversi fattori ed è ancora oggi un ambito molto dibattuto. Secondo la teoria neoclassica sarebbe sempre da preferire un trasferimento monetario, in quanto sarebbe controproducente imporre all'individuo il consumo di un bene o servizio specifico senza tener conto delle singolari preferenze, che rappresentano il modo migliore per lo stesso di raggiungere un certo livello di benessere e per ottenere una maggiore libertà di scelta. Allo stesso tempo però i trasferimenti monetari possono comportare un aumento della discorsività delle imposte dando luogo a inefficienza (Bosi Paolo, 2023).

2. Il finanziamento del Welfare State

2.1. Le funzioni dello Stato

Nel contesto economico-sociale, lo Stato assume un ruolo cruciale non solo per lo sviluppo, ma anche per il mantenimento del benessere collettivo della società. In particolare, all'interno del sistema del Welfare State, lo Stato si pone come il principale protagonista, incaricato di definire e implementare le politiche pubbliche necessarie a garantire che i bisogni essenziali della popolazione siano soddisfatti in modo equo e sostenibile. Questo ruolo implica non solo la regolamentazione delle misure da adottare, ma anche la responsabilità di determinare le modalità di finanziamento di tali misure, affinché queste possano generare benefici reali e tangibili per l'intera società.

Il compito dello Stato in un sistema di Welfare non si limita alla semplice erogazione di servizi o benefici sociali, ma include anche la gestione oculata delle risorse finanziarie pubbliche, per assicurare che gli interventi siano efficaci e sostenibili nel lungo periodo. Questo richiede una pianificazione attenta e una capacità di bilanciare le diverse esigenze, assicurando che le politiche sociali siano adeguatamente finanziate senza compromettere la stabilità economica.

Uno dei più influenti studiosi di finanza pubblica del XX secolo, Richard Musgrave, ha fornito un'importante chiave di lettura per comprendere le funzioni dello Stato nell'ambito dell'attività finanziaria e della struttura del bilancio pubblico. Musgrave identificò tre funzioni fondamentali: l'allocazione delle risorse, la redistribuzione del reddito e la stabilizzazione dell'economia. In sintesi, il ruolo dello Stato nel contesto del Welfare State è quello di garantire che l'allocazione delle risorse, la redistribuzione della ricchezza e la stabilizzazione economica siano tutte orientate al perseguimento del benessere sociale e alla promozione di una società più equa e solidale.

2.1.1. Funzione allocativa

Nei mercati moderni sono presenti alcuni servizi o beni che le imprese private non producono perché prive di incentivo; per queste tipologie di beni e servizi gli operatori economici non riescono a raggiungere l'efficienza e si verifica il fallimento del mercato. In particolare, le principali cause che portano a un necessario intervento dello Stato sono: la

presenza di beni pubblici, le esternalità e le asimmetrie informative tra gli operatori economici. Lo Stato può intervenire in diversi modo. Una prima tipologia può essere la produzione pubblica di determinati beni e servizi; un secondo intervento riguarda la regolamentazione da parte dello Stato imponendo vincoli ai privati per raggiungere un certo livello di efficienza del mercato. Con questi interventi, che possono comportare l'introduzione di imposte per il finanziamento dell'attività, lo Stato crea delle distorsioni nel mercato, alterando il comportamento degli individui per indurli a mantenere una condotta ritenuta efficiente (Bosi Paolo, 2023).

2.1.2. Funzione redistributiva

Il ruolo redistributivo dello Stato è accresciuto molto negli anni soprattutto grazie all'avvento della democrazia in cui anche la parte meno abbiente della società poteva prendere decisioni a livello politico. Se lo Stato non intervenisse il libero mercato non potrebbe essere in grado di operare una redistribuzione della ricchezza che risponda a criteri di equità, per questa ragione lo Stato interviene per provare a ridurre il grado di disuguaglianza tra gli individui e la povertà delle famiglie. La funzione redistributiva può essere attuata con diverse modalità.

Lo Stato può intervenire direttamente con trasferimenti monetari a determinate classi di cittadini, attraverso le spese per la protezione sociale quali sussidi per la disoccupazione o le spese per le pensioni sociali.

La redistribuzione può essere influenzata fortemente anche dal sistema tributario posto in essere, i risultati saranno molto diversi se le imposte venissero fatte pagare in misura fissa oppure in misura proporzionale o in modo progressivo. Nell'ordinamento italiana le imposte sui redditi sono progressive, per cui la pressione fiscale aumenta all'aumentare del reddito, ciò per rispondere al criterio di progressività enunciato all'art. 53 della Costituzione per cui "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva...".

Lo Stato può intervenire anche sui prezzi di determinati beni e servizi, fornendo a determinate categorie di soggetti, considerati economicamente deboli, delle agevolazioni per l'acquisto di determinate forniture.

Un ultimo intervento che lo Stato può porre in essere per assolvere alla sua funzione redistributiva riguarda la fornitura diretta di taluni servizi, in funzione del loro bisogno e non del loro reddito. In questo contesto il servizio può essere prestato gratuitamente

oppure pagando una tariffa fissa, si pensi a titolo di esempio al Servizio Sanitario Nazionale (Bosi Paolo, 2023).

2.1.3. Funzione di stabilizzazione

Lo Stato deve intervenire nel mercato per regolare l'attività economica in modo da raggiungere determinati obiettivi di macroeconomia quali: la crescita economica, il pieno impiego dei lavoratori, il controllo dell'inflazione e la stabilizzazione del ciclo economico. La stabilizzazione, quale terza funzione dello Stato, si è rivelata di grande importanza in particolar modo durante le due grandi crisi che hanno attanagliato il paese, prima nel 2008 e poi nel 2020 con il Covid-19. Gli interventi da attuare per contrastare questi tempi bui potevano essere implementati solo dallo Stato o dalle organizzazioni internazionali, quali l'Unione Europea.

Gli strumenti a disposizione per attuare la stabilizzazione, anche in questo contesto, sono diversi. Lo Stato può intervenire con manovre sulle spese pubbliche attraverso gli investimenti o attraverso il sistema di imposte per incidere sull'avanzo/disavanzo del bilancio. Altri strumenti riguardano gli incentivi che lo Stato offre alla produttività come ad esempio i sussidi alla produzione e/o al consumo oppure delle agevolazioni fiscali.

Lo Stato è l'unico che possa intervenire ponendo in essere manovre di politica fiscale (Bosi Paolo, 2023).

2.2. L'economia del benessere

Per intervenire nel contesto socio-economico è necessario analizzare la realtà circostante che caratterizza il tessuto sociale in cui è immersa la collettività. Per implementare i programmi che lo Stato vuole introdurre è necessario capire il modo più opportuno per rispondere alle richieste e alle domande che sorgono dal contesto collettivo.

La teoria positiva studia la realtà costruendo dei modelli semplificati in cui vengono posti dei focus sulle variabili oggetto dello studio, identificando le variabili esogene e quelle endogene, e formulando di conseguenza delle ipotesi sui possibili comportamenti che gli individui possono porre in essere. In seguito vengono sintetizzate le relazioni esistenti fra

le variabili creando, in questo modo, delle equazioni che pongono i limiti e le regole che spiegano il fenomeno¹ per raggiungere alla fine un risultato, un equilibrio.

Se si considera la teoria normativa, questa, ricerca gli strumenti in grado di raggiungere un certo obiettivo o una certa condizione. Lo scopo è il raggiungimento di un ottimo sociale.

I presupposti per rendere efficienti questi studi riguardano, in primo luogo, avere alla base una corretta teoria positiva, in modo da avere un modello di base semplificato sul fenomeno su cui si vuole intervenire.

In secondo luogo, gli attori che devono prendere le decisioni, devono avere una chiara idea di cosa la collettività possa considerare utile, quindi quale potrebbe essere l'ottimo sociale per la società. Questo ultimo elemento è il più complicato da analizzare in quanto ogni individuo ha un proprio giudizio su quale possa essere l'ottimo sociale, rendendo di difficile individuazione quello che potrebbe corrispondere effettivamente al "migliore".

Col tempo questa teoria ha preso il nome di Economia del benessere con lo scopo di ricercare la combinazione ideale (ottimo sociale) per il sistema economico, in cui sono presenti molti individui con preferenze diverse e caratterizzati da differenti situazioni economiche.

Questa analisi è molto influenzata da fattori quali l'equità e la giustizia, razionalmente di difficile analisi, comportando pertanto l'influenza nel modello di giudizi di merito.

Per individuare l'ottimo sociale è stata introdotta la funzione del benessere sociale, in cui sono racchiuse le preferenze individuali dei soggetti, le quali dipendono a loro volta da un insieme di beni e servizi (Bosi Paolo, 2023). A sua volta la funzione del benessere dipende dalla definizione di equità che si è presa in considerazione nell'analisi. Una volta individuata un'appropriata funzione di utilità sociale è possibile individuare e valutare i problemi di politica economica.

L'ottimo è solo uno e corrisponde al punto di tangenza tra la curva del benessere e la frontiera ottenuta grazie alla teoria positiva.

Dall'economia del benessere si sono sviluppati due teoremi.

Il primo teorema enuncia che le condizioni di ottimo paretiano sono realizzabili in una condizione di economia decentrata di concorrenza perfetta. Ciò è possibile a condizione che alla base ci sia una distribuzione di risorse tra gli individui.

¹ Si prenda ad esempio il vincolo di bilancio che verrà analizzato in seguito per introdurre le preferenze di un soggetto tra tempo libero e lavoro.

Il secondo teorema dell'economia del benessere afferma che, se lo Stato interviene con strumenti di redistribuzione non distorsivi, quali imposte o sussidi in somma fissa, allora è possibile raggiungere una soluzione di ottimo con la concorrenza perfetta.

Nell'applicazione reale questi due teoremi incontrano svariati problemi. In primis è altamente difficile, per uno Stato, introdurre solo imposte non distorsive, quindi neutrali, comportando quindi l'impossibilità di raggiungere il punto di ottimo, dovendosi limitare a una situazione di Second Best.

Inoltre nella società sono presenti beni detti di merito; tali beni sono considerati importanti dallo Stato al punto che questo impone il loro consumo o impone ai soggetti di adottare certi comportamenti volti a fare del bene ai destinatari anche se questi possono non rendersene conto.

Accanto a ciò lo Stato può proseguire un fine non tanto nel risultato quanto nel definire delle modalità, delle regole, eque per gli individui. In base a questo lo Stato vuole garantire a tutti i soggetti pari opportunità, ponendoli nelle medesime condizioni per poter realizzare il proprio progetto di vita (equità procedurale) (Bosi Paolo, 2023).

Per queste ragioni, nonostante l'alternativa di un mercato concorrenziale perfetto possa portare a raggiungere risultati ottimali, questi non sono possibili perché lo Stato interviene influenzando i comportamenti degli individui, spinto da ragioni di equità e giustizia.

2.3. Le fonti di finanziamento del welfare state

Per implementare efficacemente i programmi necessari all'assistenza e al benessere della popolazione, lo Stato deve adottare un approccio strategico nella gestione delle sue risorse finanziarie. Questo implica non solo la raccolta delle entrate attraverso diverse forme di tassazione e altre fonti di reddito, ma anche la capacità di allocare queste risorse in modo tale da massimizzare l'impatto positivo su ciascun settore del Welfare.

In particolare, lo Stato deve effettuare un'attenta analisi per determinare quali fonti di entrata siano più appropriate per finanziare i diversi ambiti del Welfare, come la sanità, l'istruzione, la previdenza sociale e l'assistenza ai più vulnerabili. Questa fase di identificazione è cruciale, poiché non tutte le entrate sono uguali in termini di stabilità, previsione e adeguatezza rispetto ai bisogni specifici di ciascun settore.

Un aspetto centrale di questa operazione è la determinazione dell'incidenza delle risorse assegnate a ciascun settore. Lo Stato deve valutare le priorità sociali ed economiche, considerando non solo l'urgenza di determinati interventi, ma anche l'efficacia potenziale delle risorse investite. Ad esempio, l'allocazione di fondi alla sanità pubblica potrebbe essere prioritaria in periodi di crisi sanitaria, mentre l'investimento in istruzione potrebbe assumere un ruolo centrale per promuovere lo sviluppo a lungo termine.

Inoltre, la pianificazione finanziaria deve essere accompagnata da un monitoraggio costante e da una flessibilità operativa che permetta di adattare le risorse alle esigenze che possono evolvere nel tempo. Questo richiede una forte capacità di governance e trasparenza, per garantire che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo efficiente e rispondano effettivamente ai bisogni della popolazione.

Infine, è fondamentale che lo Stato tenga conto delle implicazioni a lungo termine delle sue scelte finanziarie, assicurando che l'allocazione delle risorse non solo soddisfi le esigenze immediate, ma contribuisca anche alla sostenibilità e alla resilienza del sistema di Welfare nel futuro. Solo attraverso una gestione oculata e strategica delle sue entrate lo Stato può garantire che i programmi di assistenza e benessere siano non solo implementati con successo, ma anche mantenuti in modo efficace nel lungo periodo (Joseph E. Stiglitz, 2015).

2.3.1. Il conto economico dello stato

Per verificare le entrate e le corrispondenti spese che lo Stato pone in essere è necessario analizzare il Conto Economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. In questo prospetto si vengono ad aggregare tutti gli elementi che ogni Pubblica Amministrazione assorbe o eroga durante il suo servizio.

Tra le entrate correnti del Conto Economico vengono enunciate le principali forme di tassazione quali: imposte dirette, ad esempio le imposte sul reddito; imposte indirette, come le imposte che gravano sui consumi; e i contributi sociali, distinti in base al fatto che siano a carico dei lavoratori o a carico del datore di lavoro, versati direttamente da quest'ultimo agli enti di previdenza.

Le imposte dirette e quelle indirette, sommate insieme rappresentano la pressione tributaria; se a quest'ultima si aggiungono anche i contributi sociali si è in presenza della pressione fiscale che, in Italia, si aggira poco sotto al 45% del reddito.

La situazione è cambiata molto negli anni; dagli anni '70 ad oggi la pressione fiscale è aumentata di 17,8 punti percentuali. Inoltre rispetto al passato oggi le principali entrate fiscali derivano dalle imposte dirette, rispetto agli anni addietro in cui un ruolo essenziale era ricoperto dai contributi sociali e dalle imposte indirette.

Dopo le entrate, un altro elemento essenziale riguarda le uscite. Anche queste devono essere distinte in due gruppi principali, entrambi compresi all'interno di quella che viene definita spesa primaria.

Un primo gruppo riguarda la domanda diretta di beni e servizi che ricomprende le retribuzioni dei dipendenti pubblici e i consumi intermedi e di beni delle Pubbliche amministrazioni. In esso sono ricomprese anche le spese per la produzione dei beni pubblici e gli interventi nel campo delle infrastrutture pubbliche.

Un secondo gruppo riguarda le spese sostenute per i servizi di Welfare State quali, ad esempio, i trasferimenti sociali che lo Stato eroga nei confronti degli individui e delle famiglie; la voce più preponderante in questo contesto riguarda proprio le prestazioni sociali in denaro destinate alle famiglie.

Il primo gruppo assorbe il 26,6% della spesa primaria dello stato Italiano, in particolare il 12,2% del Pil, evidenziando quanto sia molto più preponderante l'incidenza delle spese per il welfare che impegna il 73,3% delle spese, nel dettaglio per finanziare il sistema dello Stato sociale il 33,5% del Pil è impiegato in questo ambito (Bosi Paolo, 2023).

Per quanto riguarda i cinque settori di welfare, dai dati Istat del 2021, emerge che il 19% della spesa è impiegato nell'ambito della Previdenza, un dato molto elevato anche in paragone con gli altri stati europei, causato dall'invecchiamento della popolazione Italiana e dall'estensione dei benefici pensionistici anche a categorie di lavoratori che negli anni precedenti erano esclusi dal conteggio. All'interno di questo prospetto sono inserite anche le spese per gli Ammortizzatori Sociali.

L'area dell'Assistenza assorbe 8,4% della spesa, comprendendo anche i servizi che vengono erogati direttamente dai comuni e dalle Amministrazioni locali per il sostegno alle famiglie, il contrasto alla povertà e gli aiuti ai portatori di handicap.

Nella Sanità sono impiegati il 14,8% della spesa pubblica, comprensiva della spesa ospedaliera che è anche la più consistente, la spesa per i farmaci e la spesa per i medici di base, le visite specialistiche e le spese per la prevenzione sociale.

In ultimo le spese per l'Istruzione assorbono il 3,9% del Pil (corrispondente al 8,6% della spesa primaria) e comprendono diverse tipologie di impieghi quali spese del personale e per l'acquisto di beni e servizi nonché le spese per le infrastrutture (Bosi Paolo, 2023).

2.3.2. Le fonti di finanziamento dei settori di Welfare

LA PREVIDENZA

Il sistema di Welfare previdenziale, come è stato analizzato nel capitolo precedente, comprende diverse tipologie di pensione, quali la pensioni di anzianità, di vecchiaia, per i superstiti e per l'invalidità e inabilità.

A livello percentuale l'area che assorbe maggiormente le spese previdenziali è quella della pensione di vecchiaia per un totale del 73% della spesa complessiva.

Procedendo in ordine decrescente l'ulteriore fetta del sistema previdenziale è così ripartito: le pensioni per i superstiti impiegano il 13,8% della spesa; le pensioni di invalidità e inabilità incidono per il 5,1% della spesa; e le pensioni di assistenza, quindi per gli anziani non autosufficienti, riguardano l'8,1% della spesa complessiva.

Nel 2023 la spesa complessiva del settore del Welfare previdenziale ha contato complessivamente un esborso di 322.233 milioni di euro (INPS).

Il finanziamento del sistema previdenziale può essere di due tipi: il sistema a capitalizzazione e il sistema a ripartizione, oggi presente in Italia.

Il sistema a capitalizzazione adotta modalità molto similia a quelle di un'assicurazione privata. Il soggetto ogni mese, dal proprio stipendio, si vede effettuate delle ritenute che vengono successivamente versate al proprio fondo pensionistico per essere successivamente impiegata nel mercato finanziario. I contributi che il soggetto versa nel presente, in aggiunta al rendimento che hanno portato nel mercato finanziario, saranno impiegati per finanziare il suo pensionamento nel futuro.

Il secondo sistema, quello a ripartizione, oggi in uso in Italia, funziona molto diversamente.

I soggetti che nel tempo presente sono occupati subiscono dei prelievi coattivo sul proprio stipendio a titolo di contributi. Questi ultimi servono a finanziare le pensioni dei soggetti che nello stesso periodo hanno cessato la loro attività lavorativa per ragioni di età. Quindi i contributi che il soggetto paga nel presente sono utilizzati per pagare le pensioni di altri

soggetti nel presente. Da ciò si evince che il flusso delle entrate deve essere in equilibrio con l'ammontare delle uscite (COVIP).

Il sistema a ripartizione è distinguibile sotto altri due punti di vista in base alle modalità in cui viene misurata la pensione. In questo contesto si enunciano i sistemi retributivi e quelli contributivi.

Nei sistemi retributivi il valore della pensioni è influenzato dal salario che il soggetto ha percepito, calcolabile o come media degli ultimi anni oppure in riferimento a tutta l'attività lavorativa svolta.

Nel sistema contributivo, oggi in vigore in Italia, il valore della pensione è strettamente collegato ai contributi che lo stesso lavoratore ha versato negli anni. La pensione in questo contesto è vista come il risultato del forzoso accantonamento dei contributi quale forma di risparmio.

La principale fonte di finanziamento delle pensioni sono i contributi (per più del 60% del finanziamento totale), a carico dei lavoratori e a carico dei datori di lavoro, che ogni mese vengono versati dal datore di lavoro, direttamente prima dell'erogazione dello stipendio. Nella maggior parte dei paesi europei ad avere un peso rilevante sono i contributi a carico dei datori di lavoro che garantiscono quasi il 40% del finanziamento totale del sistema previdenziale tramite contributi. Il finanziamento è individuale ma non libero in quanto la percentuale è imposta dalla legge.

Lo Stato gestisce l'erogazione delle pensioni tramite l'INPS a cui affluiscono i contributi utili a sostenere le spese per le pensioni previdenziali.

Per quanto riguarda le pensioni assistenziali, quindi non collegate alla cessazione del lavoro a causa dell'età, prevedono un finanziamento sostenuto dai trasferimenti statali derivanti dalla fiscalità generale (Bosi Paolo, 2023).

LA SANITA'

Le prestazioni di Welfare a livello sanitario ricomprendono tre grandi ambiti: l'assistenza di base, la spesa farmaceutica e l'assistenza specialistica e ospedaliera.

La maggiore incidenza di spesa è operata da parte dell'assistenza specialistica e ospedaliera che assorbe all'incirca il 60% delle spese per il servizio sanitario nazionale. L'importo del finanziamento totale adoperato nel 2023 per il SSN è stato pari a 128,869 miliardi di euro (Ufficio Parlamentare di Bilancio).

La sanità in Italia segue un modello pubblico integrato per cui tutti i cittadini hanno diritto ad accedere ai servizi sanitari, indipendentemente dalle condizioni economiche personali di ciascuno.

Al finanziamento di questo servizio concorrono gli stessi cittadini tramite il pagamento di contributi o imposte coattivamente riscosse dallo Stato. Il finanziamento del SSN è principalmente pubblico come anche l'offerta, non ha finalità di lucro ma solo di pareggio e il suo funzionamento è regolato da convenzioni tra Stato e Regione coerentemente con i fabbisogni registrati per la domanda dei livelli essenziali di assistenza e con gli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria (Bosi Paolo, 2023).

Il sistema di finanziamento è basato sulla capacità fiscale delle regioni in cui contribuiscono diverse fonti:

- Le entrate dirette degli enti del SSN quali ad esempio i pagamenti dei ticket;
- La fiscalità delle regioni, per cui partecipano l'IRAP e l'addizionale IRPEF; quasi tutte le entrate assicurate dall'IRAP hanno lo scopo di concorrere al finanziamento del SSN; se dovessero sorgere problematiche per cui la riscossione di queste imposte non raggiunge i valori stimati, il differenziale è integrato dal fondo di garanzia;
- Le regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano le quali partecipano al finanziamento del SSN nel caso in cui i due punti precedenti non riescano a soddisfare il fabbisogno;
- Le entrate statali quali IVA e il fondo sanitario nazionale (fondo vincolato destinato al finanziamento di specifici obiettivi) per il differenziale che le altre fonti prima riportate non sono riuscite ad assicurare;

Le risorse così ottenute vengono suddivise dalle singole regioni alle aziende sanitarie presenti sul territorio, per garantire in questo modo le prestazioni di loro competenza previste dai livelli essenziali di assistenza (Ministero della Salute, 2024).

L'ASSISTENZA

La spesa per l'assistenza in Italia può essere articolata in tre macroaree: i programmi di contrasto alla povertà (la cui evoluzione fino ad oggi verrà analizzata in dettaglio nel capitolo seguente), i programmi per la tutela dei soggetti non autosufficienti e i programmi di sostegno delle responsabilità familiari.

Questi programmi sono gestiti o a livello nazionale tramite l'INPS oppure a livello locale, grazie alle amministrazioni che offrono una serie di servizi per la tutela dei soggetti beneficiari.

Il finanziamento di questo settore del welfare assorbe il 3,8% del Pil nazionale (nel 2023) con un'incidenza più o meno simile dei tre aggregati. Del totale dei finanziamenti il 29,7% è speso per il contrasto alla povertà, il 38,5% per la tutela dei non autosufficienti e i portatori di handicap mentre il 31,8% è impiegato per il sostegno alle famiglie (Bosi Paolo, 2023).

Anche in questo contesto sono diverse le fonti che finanziano i programmi assistenziali. La principale fonte di finanziamento deriva dagli enti locali, i quali erogano direttamente i servizi per il sostegno dei più fragili, e impiegano il 60% delle risorse necessarie.

Un'altra fetta importante, per la precisione il 18,1% della spesa, è coperta dai fondi regionali mentre il 18% è costituito dal finanziamento nazionale.

In via residuale a concorrere alle spese per il Welfare assistenziale concorrono altre enti pubblici per il 3,1% e finanziamenti privati per il restante 1,3%.

Negli anni si è incrementato molto il finanziamento a favore di questo istituto del Welfare grazie agli ulteriori stanziamenti predisposti per i principali fondi, quali quelli per i non autosufficienti e per il contrasto alla povertà, e grazie alla creazione di ulteriori fondi.

Oltre ai fondi nazionali si sono aggiunti anche ulteriori investimenti da parte dello Stato per il sostentamento dei servizi sociali territoriali.

Un'altra importante novità è stata l'inserimento dei fondi per il sostegno dei soggetti in situazioni di difficoltà all'interno della struttura del bilancio dello Stato, garantendo in questo modo risorse automaticamente disponibili.

Dal 2014 accanto ai finanziamenti nazionali da corrispondere ai servizi sociali territoriali si sono affiancati anche i fondi europei o i fondi nazionali collegati alla programmazione europea. Per gli anni dal 2014-20 il PON inclusione (servizi sociali) e il FEAD (per il sostegno alimentare) contavano rispettivamente 1,2 e 0,8 miliardi. Questi programmi saranno ulteriormente incrementati nella programmazione 2021-26. I fondi richiamati sono impiegati principalmente per la realizzazione degli interventi da attuare nell'ambito dei servizi sociali territoriali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021).

AMMORTIZZATORI SOCIALI

Gli ammortizzatori sociali comprendono una serie di programmi del Welfare State finalizzati a sostenere economicamente i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro oppure sono utilizzati quali strumenti a cui le aziende possono ricorrere quando presentano determinate situazioni di crisi per la riorganizzazione e la ristrutturazione dei costi del lavoro.

Questi programmi sono suddivisi in determinati Fondi di solidarietà che assicurano una tutela del lavoratore dal momento in cui, per situazioni indipendenti dalla sua stessa volontà, vedono ridursi o venire a mancare la loro attività lavorativa.

La normativa in vigore in Italia prevede tre diverse tipologie di fondi, destinate a finanziare diverse situazioni (Ministero del lavoro e delle politiche sociali):

- Fondi di solidarietà bilaterale
- Fondi di solidarietà bilaterali alternativi
- Fondi territoriali

In Italia la spesa totale per gli ammortizzatori sociali rappresenta l'1,3% del Pil; di questa percentuale lo 0,27% è investito per le politiche attive per il lavoro mentre il restante è investito per incentivare l'occupazione.

L'Italia, rispetto agli altri paesi europei, solo nei tempi più recenti ha reso universale l'accesso a tale tutela, rendendo più uniformi i trattamenti e separando in modo più netto gli istituti volti a tutelare la disoccupazione involontaria e quelli volti al sostegno del reddito dei soggetti con ancora un rapporto di lavoro pendente (Bosi Paolo, 2023).

Il finanziamento dei suddetti fondi di solidarietà avviene da parte di diversi soggetti.

In linea principale le spese per il finanziamento dei fondi sono coperte dai contributi versati dal datore di lavoro e dai lavoratori, rispettivamente per il due terzi e per un terzo.

Un'ulteriore contribuzione, detta addizionale, deriva da contributi a carico solo dei datori di lavoro quando hanno la necessità di ricorrere alla riduzione o sospensione del lavoro dei dipendenti a causa di periodi di crisi (Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

A titolo di esempio, per quanto riguarda la Cassa Integrazione Guadagni Ordinari, durante la normale attività, l'impresa deve versare una percentuale che varia da 1,7% al 4,7%, della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, in base a determinate caratteristiche dell'occupazione. Dal momento in cui l'impresa ha la necessità di accedere all'integrazione salariale deve versare un contributo addizionale, in un range tra il 9% e il 16% della

retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore, commisurata al periodo di integrazione salariale (Bosi Paolo, 2023).

Un'ultima tipologia di contribuzione è quella straordinaria, per finanziare gli assegni straordinari, per un importo che corrisponda all'85% del fabbisogno di copertura dell'assegno e della contribuzione correlata, per l'anno 2017. Diversamente per gli anni 2018-19 la somma che il datore di lavoro deve coprire corrisponde al 50% dell'importo dell'assegno².

L'ISTRUZIONE

Il settore dell'istruzione è molto frammentato già nella sua struttura comportando quindi un'ampia segmentazione delle fonti che finanziano i programmi educativi.

A partire dal sistema integrato di istruzione, che va da zero a sei anni, organizzato dalle regioni per passare alla scuola primaria e secondaria gestita principalmente dagli organi centrali di governo, lasciando agli enti locali gli oneri per quanto riguarda l'edilizia e i servizi essenziali per il funzionamento delle strutture.

L'Italia spende nell'istruzione il 4,3% del Pil, 81 miliardi di euro, per un'incidenza sulla spesa totale del 7,5%, molto al di sotto della media europea che rispettivamente è del 5% e del 9,4% (Bosi Paolo, 2023).

Lo Stato (amministrazione centrale), insieme all'Unione Europea attraverso i Fondi strutturali, finanziano il 60% delle spese per l'istruzione. Le regioni e le province incidono per quasi il 10% sugli investimenti mentre i comuni per il 15%. A queste ultime amministrazioni è demandato il compito di occuparsi delle strutture, della gestione della formazione e dei servizi per l'infanzia. Un'ultima fetta, pari al 10%, viene finanziata dal settore privato in parte comprensivo delle spese delle famiglie e in parte da altri soggetti privati.

Nello specifico la spesa per l'istruzione viene investita principalmente nelle retribuzioni ai dipendenti per il 73% del totale mentre per assicurare il diritto allo studio la percentuale di risorse investite è del 3,6% (Burgarella Margherita, 2010). Questi ultimi investimenti rientrano nel Fondo Unico per il Welfare dello studente, erogato dallo stato in favore delle Regioni, per sovvenzionare l'acquisto dei libri di testo e del materiale

² D.lgs. n.148/2015, art. 33 comma 3

didattico, anche digitale, agli studenti che rientrano nella scuola dell'obbligo e le secondarie superiori (Ministero dell'Istruzione e del Merito).

Diversamente il sistema universitario è finanziato in parte dallo Stato, grazie a specifici Fondi destinati all'Università e in parte in modo autonomo grazie al pagamento delle tasse di iscrizione degli studenti. Il contributo globale degli studenti per la copertura dei costi che l'ateneo sostiene non può però superare il 20% del finanziamento statale assegnato alla stessa università.

Oltre ai fondi che lo Stato impiega per finanziare le istituzioni universitarie, per assicurare il diritto allo studio, l'Amministrazione centrale deve coordinare e programmare gli interventi per assicurare la fruizione di tale diritto. Ogni tre anni, per l'appunto, enuncia le linee guida a cui le università dovranno adattarsi per la assicurare l'accesso ai servizi agli studenti meritevoli e meno abbienti, per queste categorie lo stesso Ateneo potrà concedere l'esonero totale o parziale dal pagamento dei contributi.

Spetta poi alle Regioni il compito di erogare i servizi collettivi quali mense, trasporto o alloggi, le borse di studio, l'assistenza sanitaria e i prestiti d'onore (Commissione europea).

3. La povertà

La povertà è un concetto complesso e articolato, difficilmente inquadrabile in una definizione precisa e univoca. Questa condizione muta, imprescindibilmente, con l'evolversi della società in cui il fenomeno viene osservato. La povertà può essere considerata una condizione intrinseca della società umana in quanto in base all'angolazione da cui si osserva il fenomeno è sempre possibile individuare soggetti considerabili poveri rispetto ad altri.

Senza giungere a una definizione di povertà che potesse aderire con precisione alle fattispecie riscontrabili nei diversi paesi e che potesse essere accolta in modo univoco da tutto il mondo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite è giunta negli anni a una caratterizzazione apprezzabile del concetto di povertà che ricompredesse al suo interno le varie accezioni di cui il fenomeno si compone. La povertà può essere qualificata come *“una condizione umana caratterizzata da privazioni sostenute o croniche delle risorse, delle capacità, delle scelte, della sicurezza e del potere necessari per godere di un tenore di vita adeguato e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali”* (ONU). Quanto appena enunciato rappresenta la definizione di ciò che oggi viene denominata *“povertà assoluta”*. Questa condizione è rilevata in base al reddito delle famiglie, per cui viene determinata una *“linea di povertà”* al di sotto della quale gli individui sono considerati non in grado di provvedere per sé a uno standard di vita adeguato. La Banca Mondiale conferma la linea della povertà in base al Paese preso in considerazione. In linea generale è possibile riscontrare tre linee di povertà:

- Per i paesi a reddito medio-alto la linea di povertà si aggira intorno ai 6,85\$ al giorno;
- Per i paesi a reddito medio-basso la linea della povertà si stima intorno ai 3,65\$ al giorno;
- Per i paesi più poveri, per cui ci si riferisce a povertà assoluta a livello mondiale, la scriminata è un reddito intorno ai 2,15\$ al giorno;

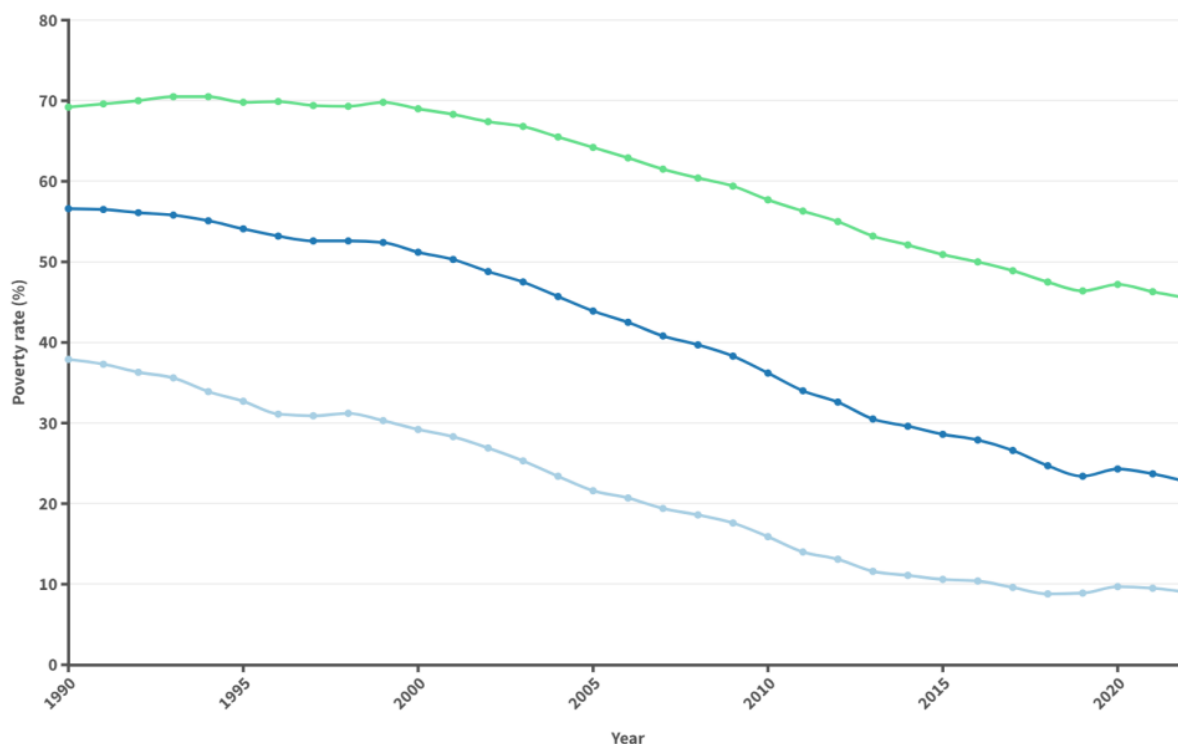
La povertà estrema è calata molto dagli anni '90 (37,9% della popolazione) fino al 2022 in cui la percentuale corrisponde al 9% segnando quindi una riduzione di poco più del 76%. Dopo anni di costante riduzione dell'incidenza della povertà a un ritmo sostenuto, nel 2015 si è verificato un rallentamento.

A causa della pandemia e dei successivi shock geopolitici, dal 2019, si è verificato per la prima volta da anni un incremento significativo della povertà nel mondo, passando dal 8,9% al 9,7% (aumento dell'8,2%). I paesi più colpiti sono stati quelli più poveri, in particolare in Africa subsahariana in cui sono presenti approssimativamente il 60% della popolazione più povera al mondo, in cui la ripresa è molto lenta. Nel 2022 i livelli di povertà assoluta non sono ancora scesi al di sotto dei valori pre-pandemia, contando ancora 23 milioni di persone in più che vivono in condizione di povertà assoluta. Il grafico sottostante rappresenta l'andamento dell'incidenza della povertà tra la popolazione mondiale dagli anni '90 al 2022 per le tre categorie individuate (The Word Bank, 2024).

Figura 1: Il tasso di povertà nel mondo (1990-2020)

Global Poverty Rates, 1990-2022

■ \$2.15 (2017 PPP) ■ \$3.65 (2017 PPP) ■ \$6.85 (2017 PPP)



Fonte: The Word Bank, Poverty & Inequality update (2024)

Dagli anni '90 inoltre, un numero sempre maggiore di Paesi ha introdotto nelle rispettive politiche sociali, numerosi studi e ricerche inerenti alle condizioni economiche di vita della popolazione, analizzando i redditi e le spese delle famiglie, rendendo così più accessibili tali informazioni alla Banca Mondiale. Ciò, di contro, ha inevitabilmente portato alla creazione di molteplici problematiche: ogni Nazione ha una propria metodologia e dei propri standard per valutare quantitativamente l'incidenza della povertà, rendendo non poco complessa la possibilità di effettuare dei confronti, sia sotto il profilo concettuale che

sotto il profilo pratico. Per adeguare quindi le varie misurazioni dei Paesi, la Banca Mondiale ha introdotto per la prima volta nel 1985³ i PPP (parità di potere d'acquisto). Questi ultimi rappresentano i principali dati utilizzati per armonizzare le diverse misurazioni della povertà, convertendo le spese per i consumi e i redditi delle famiglie in una valuta comune (The World Bank, 2023).

Se nel tempo si è assistito a un cambiamento a livello di incidenza della povertà assoluta nel mondo, anche i singoli Paesi hanno subito delle trasformazioni sia a livello demografico che economico. Negli anni '90 il 57% della popolazione viveva in paesi a basso reddito mentre oggi questa percentuale è diminuita al 9%. Questo fenomeno trova una possibile spiegazione nel fatto che c'è una forte correlazione tra la crescita demografica e la condizione economica del paese.

In questo contesto dinamico, in cui i paesi si evolvono da bassi ad alti livelli di sviluppo, la visione della povertà cambia prospettiva. Non si fa più riferimento alla povertà assoluta, quindi la privazione dei beni essenziali alla vita, ma emerge un altro fenomeno, strettamente collegato ma di portata diversa: la povertà relativa (Samuel Kofi Tetteh Baah, Dean Mitchell Jolliffe, Christoph Lakner and Daniel Gerszon Mahler, 2023). Nei paesi sviluppati, quindi, si fa riferimento a questo concetto quando si parla di povertà; un individuo è considerato povero quando il suo reddito e le sue risorse non sono adeguate a condurre una stile di vita socialmente accettato nel contesto in cui si trova. Questa condizione spesso porta a una sua esclusione per quanto riguarda attività sociali, economiche e culturali ritenute normali per altri soggetti della società e al rischio di vedere limitata la possibilità di fruire di alcuni diritti fondamentali (Commissione Europea, 2024). L'individuo che si trova in questa condizione di povertà non ha la possibilità di partecipare e progredire congiuntamente alla società.

La povertà relativa è quindi una misura che varia in base al Paese e all'interno dello stesso può variare in base a diverse condizioni che vengono prese in considerazione (sesso, età, nazionalità).

Per i paesi OECD⁴ (che oggi ammontano a 38) la misurazione dell'incidenza della povertà concerne l'individuazione delle famiglie o delle persone che vivono sotto la soglia di povertà; tale soglia è equivalente al 50% della media del reddito disponibile di uno

³ La linea di povertà era stimata intorno a 1\$; nel 2022 è stata nuovamente adeguata a 2,15\$.

⁴ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, in Italiano l'acronimo è OCSE

specifico Paese. Per tener conto della diversa numerosità delle famiglie, si utilizza una scala di equivalenza che adotta come riferimento una famiglia tipo e adegua i redditi delle famiglie con un numero diverso di componenti, al fine di standardizzare i valori. Facendo questo calcolo, si sterilizza la differenza di ricchezza tra le diverse nazioni (e all'interno della stessa nazione), poiché la povertà relativa è la condizione in cui un soggetto non può accedere ai beni e servizi ritenuti normali nel paese di riferimento. In questo modo, è possibile effettuare confronti anche tra i vari stati dell'OCSE (OECD, 2019).

Un altro modello per la misurazione della povertà relativa viene offerto dalla Banca Mondiale. In questo contesto viene misurata la linea della povertà sociale, che incorpora al suo interno sia la povertà assoluta che quella relativa. Il calcolo che viene sviluppato è il seguente:

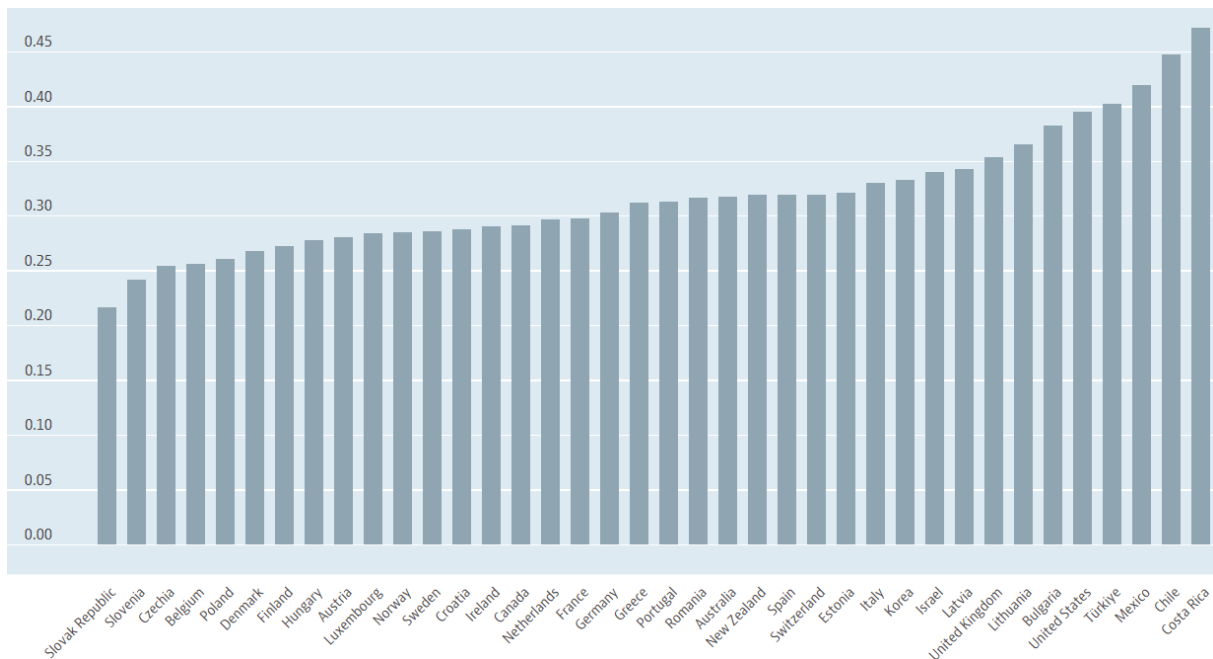
$$\max (2,15\$; 1,15\$ + 50\% \text{ del consumo o del reddito mediano})$$

Il soggetto quindi è considerato povero socialmente se vive con meno di 1,15\$ più il 50% del reddito (o consumo) medio giornaliero del suo paese; mentre se vive con meno di 2,15\$ al giorno allora è considerato al di sotto della linea di povertà internazionale (assoluta). Questa misura è specifica e si adatta da paese a paese prendendo proprio a riferimento il reddito medio giornaliero della nazione considerata.

Un concetto collegato alla povertà è quello di disuguaglianza; in questo contesto non si analizza solo la popolazione che vive con un reddito al di sotto di una specifica linea ma vengono presi in considerazione tutti gli abitanti della nazione. La disuguaglianza implica un'analisi di come il reddito prodotto all'interno di un paese è suddiviso tra le famiglie della stessa nazione. Un indicatore molto importante per analizzare la disuguaglianza di redditi è l'indice di Gini con la curva di Lorenz (The World Bank, 2023).

Il grafico sottostante mostra la disuguaglianza all'interno degli stati OECD; sull'asse delle ordinate vengono rappresentati i valori del coefficiente di Gini, che può avere valori tra lo 0 e l'1 (rispettivamente disuguaglianza inesistente e massima disuguaglianza), mentre sull'asse delle ordinate troviamo i paesi dell'OECD e quelli per i quali l'organizzazione stessa ha accesso ai dati (OECD, 2024).

Figura 2: Indice di Gini nei diversi Paesi OECD



Fonte: OECD, Income inequality (indicator), 2024

Il grafico evidenzia come i paesi dell'Unione Europea mantengano un grado di distribuzione della ricchezza tra la popolazione compreso tra lo 0,24 (Slovacchia) e lo 0,40 (Bulgaria). In altri Paesi del mondo, invece la ricchezza è ancor più concentrata nelle mani di pochissimi, ad esempio in Costa Rica l'indice di Gini arriva a segnare un valore vicino allo 0,5.

3.1. La povertà nell'Unione Europea

Le analisi effettuate dall'Eurostat mostrano come nel 2023 il 21,4% della popolazione dell'Unione Europea era a rischio di povertà o di esclusione sociale. Per comprendere questo fenomeno è necessario analizzare cosa si intende per povertà nel contesto europeo. Sono considerate a rischio di povertà le persone che hanno un reddito disponibile equivalente, comprensivo dei trasferimenti sociali, al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente medio nazionale dopo i trasferimenti sociali. Questo indicatore misura la povertà relativa in quanto, non necessariamente, il soggetto che si trova al di sotto di tale soglia ha un basso tenore di vita. I trasferimenti sociali sono considerati come reddito, l'indicatore così analizza il contesto ipotizzando l'inesistenza del welfare state (EUROSTAT).

Il reddito disponibile equivalente è un altro elemento essenziale per comprendere la determinazione del tasso di povertà. Questo elemento misura il reddito totale a

disposizione di una famiglia, al netto delle imposte e di altre detrazioni, disponibile per la spesa o il risparmio, diviso per il numero di componenti della famiglia, dopo che vengono resi equivalenti. Per il calcolo del reddito disponibile equivalente è necessario attuare tre passaggi:

1. Vengono sommati tutti i redditi percepiti da ciascun componente della famiglia, a qualsiasi titolo, al risultato vengono detratte imposte e contributi versati; questo è nominato reddito netto della famiglia;
2. Il reddito netto viene diviso per il numero di adulti equivalenti della famiglia, utilizzando la scale di equivalenza OECD⁵, in modo da rispecchiare le differenze nella dimensione e nella composizione di una famiglia.
3. Il risultato ottenuto è il reddito disponibile equivalente che viene successivamente suddiviso in parti uguali tra i membri della famiglia

Il periodo di riferimento di tale calcolo è 12 mesi (EUROSTAT).

In Europa, il rischio di povertà non si basa esclusivamente sul reddito familiare, ma include anche altre condizioni che portano a considerare i soggetti a rischio di povertà:

- Persone che soffrono di grave deprivazione materiale e sociale; sono tali le persone che non possono permettersi almeno 7 elementi su 13 elencati dal Comitato per la protezione sociale (SPC). Di questi 13 elementi 6 riguardano l'individuo (ad esempio: connessione a internet o riunirsi con gli amici per un drink almeno una volta al mese...) e 7 la famiglia (ad esempio: permettersi una vacanza di 7 giorni lontano da casa o tenere la casa adeguatamente calda...) (EUROSTAT).
- Persone, under 65, che vivono in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa; quindi quelle famiglie in cui i soggetti in età lavorativa hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale totale di lavoro nell'arco di 12 mesi. Sono escluse dal calcolo dell'indicatore quelle famiglie in cui sono presenti soggetti in pensione, figli minori o studenti sotto i 25 anni d'età.

Nel 2023 delle 94,6 milioni di persone che vivevano a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE), il 5,8% di queste persone vivevano in famiglie che presentavano

⁵ La scale OCSE conferisce a ciascun membro un determinato peso:

- 1,0 al primo adulto
- 0,5 al secondo adulto e per ogni altro soggetto maggiore di 14 anni
- 0,3 per ogni persona di età inferiore ai 14 anni

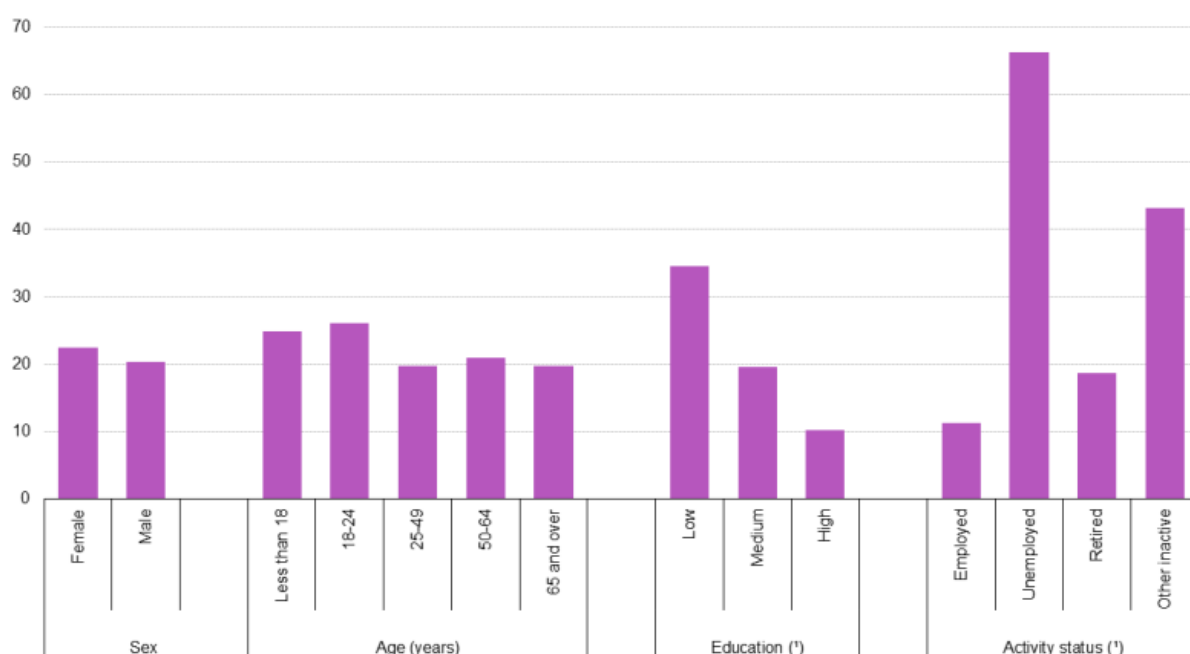
contemporaneamente tutti e tre i rischi di povertà mentre la maggior parte (il 48,94%) erano a rischio di povertà a causa del reddito della famiglia sotto la soglia minima.

Entrando più nel dettaglio e analizzando le condizioni socio-economiche dei soggetti considerati a rischio di povertà è possibile fare ulteriori distinzioni in base: al sesso, all'età, al livello di educazione e allo status lavorativo (EUROSTAT).

Il grafico sottostante sintetizza la diversa incidenza del rischio di povertà in base alle condizioni sopraelencate:

Figura 3: Distribuzione del rischio di povertà in relazione a determinate caratteristiche socio-economiche

Share of people at risk of poverty or social exclusion, analysed by socio-economic characteristics, EU, 2023
(%)



(°) Population aged 18 years and over.

Source: Eurostat (online data codes: ilc_peps01n, ilc_peps02n, ilc_peps04n)

eurostat

Il grafico mostra che le donne, rispetto agli uomini, hanno una probabilità maggiore di essere a rischio di povertà. Inoltre, i giovani tra i 18 e i 24 anni sono particolarmente vulnerabili a questa condizione. Un basso livello di istruzione comporta un rischio elevato di povertà, interessando circa il 35% delle persone con tale caratteristica. Infine, lo status lavorativo incide significativamente: i disoccupati presentano un rischio di povertà elevato, vicino al 70%.

La pandemia Covid-19 ha comportato una instabilità economica molto influente, in particolare alcuni paesi europei hanno vissuto un periodo di recessione che non avveniva

dalla seconda guerra mondiale. Durante questo periodo si è assistito a una riduzione delle ore di lavoro e al contempo una riduzione meno che proporzionale dello stipendio, grazie sia agli incentivi forniti alle imprese da parte dello Stato, sia i sussidi direttamente elargiti alle famiglie. Al contempo, però, molti individui hanno perso il lavoro e molte aziende anche dopo la pandemia da Covid non hanno più riaperto. Grazie ai numerosi sussidi e aiuti sociali implementati in tutta Europa dagli stati membri, durante la pandemia il tasso di persone a rischio di povertà è inizialmente aumentato, per poi riprendersi e migliorare (anche se non ai livelli pre-pandemia) nella seconda metà del 2020. In contropartita la disuguaglianza sociale non ha subito lo stesso shock, in quanto quest'ultimo indice si è abbassato nel periodo nel Covid-19 grazie ai numerosi e abbondanti aiuti sociali offerti dagli stati europei. Le persone a maggiore rischio di povertà in questo periodo buio della storia sono stati i lavoratori:

- Con un basso tasso di remunerazione;
- Con un basso livello di studio, basti pensare a lavoratori artigianali o che prestano principalmente manodopera che nel periodo della pandemia non hanno potuto lavorare a causa del lockdown per l'impossibilità di svolgere le loro mansioni in smart working;
- Con esigenze superiori alla media a livello familiare;
- Che hanno ricevuto benefici sociali insufficienti o non hanno richiesto i benefici nonostante abbiano avuto diritto (Eric Crettaz, 2021);

Per analizzare la disuguaglianza di reddito nell'Unione europea bisogna considerare tre dimensioni di disparità:

- i) Tre gli Stati membri, in cui viene utilizzato come indice lo standard del potere d'acquisto (PPS). Un PPS può acquistare la stessa quantità di beni e servizi in ogni paese.
- ii) In ciascuno Stato, utilizzando l'indice di Gini.
- iii) Nel corso degli anni, per ogni paese dell'UE, usando l'indice di reddito in termini reali.

Nel 2022 il reddito medio disponibile annuo variava molto tra i diversi stati, con una media di 18 706 PPS per abitante. Gli stati del centro-nord europeo presentavano PPS molto più elevati rispetto agli stati dell'Europa dell'est che invece presentavano valori ben al di sotto della media europea. I contributi sociali hanno avuto una notevole importanza

nell'aumentare il PPS, con un'incidenza in media di quasi il 29% sul reddito medio disponibile.

La distribuzione del reddito negli stati dell'Unione europea, calcolata con l'indice di Gini, aveva un valore medio di 29,6. Da questo coefficiente, 11 stati presentavano una disuguaglianza nella distribuzione maggiore, fino a un massimo di 38,4 in Bulgaria. Mostravano, invece, valori minori, quindi una distribuzione più equa, paesi come Belgio o Slovenia.

Negli anni, in particolare dalla crisi finanziaria del 2008, il reddito in termini reali mostra una buona evoluzione. Questo parametro viene calcolato utilizzando come deflatore dei prezzi l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) dell'anno di riferimento del reddito, riflesso nel reddito disponibile equivalente mediano (con l'IPC dell'anno di riferimento pari a 1). La media europea, nel 2022, è stata di 120, quindi un aumento del 20% del reddito disponibile rispetto al 2008 (anno di riferimento con valore 100). Quasi tutti i paesi dell'unione europea avevano aumentato il reddito disponibile mediano, ad eccezione della Grecia aveva un indice di 74 (EUROSTAT).

Tra gli obiettivi specifici dell'Unione Europea è presente anche la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, prevista dal Trattato di Amsterdam del 1999. Nel 2000 è stato istituito il Comitato per la Protezione Sociale, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione per eradicare questo fenomeno. Nello stesso anno la strategia di Lisbona ha posto in essere un piano per monitorare la povertà nei vari stati e adoperare così un piano d'azione per diminuire il numero di persone che si trovavano in questa condizione.

Dal 2006 è stato introdotto un nuovo metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'inclusione (MCA sociale) che accorpava tre distinte materie: inclusione sociale, assistenza sanitaria e pensioni.

Nel 2021 per attuare il piano d'azione sui diritti sociali le istituzioni europea hanno introdotto una serie di iniziative in diversi ambiti. L'Unione europea si è adoperata per incentivare le iniziative e il coordinamento per quanto riguarda la salvaguardia dei minori, l'infanzia, l'introduzione di un reddito minimo per l'inclusione attiva, l'assistenza e ha introdotto un gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale. Inizialmente la strategia dell'Europa, nel 2020, era la riduzione della povertà del 25% (più o meno 20 milioni di abitanti) entro la fine dello stesso anno, obiettivo non raggiunto. Il

nuovo piano d'azione punta a ridurre di 15 milioni (di cui un terzo bambini) la popolazione in povertà entro il 2030. L'UE si è impegnata per il periodo 2021-2027 a mettere a disposizione un fondo (FSE+) di quasi 93,3 miliardi stabilendo che almeno:

- Il 25% di tale fondo deve essere destinato all'inclusione sociale;
- Il 3% del fondo sia speso per gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale;
- Il 5% del fondo sia destinato ad aiutare i minori in difficoltà per l'accesso al servizio sanitario, all'istruzione e all'assistenza all'infanzia gratuita;

Per assistere gli Stati dopo la crisi del COVID-19 è stato istituito un ulteriore fondo per la ripresa e la resilienza (RRF) per salvaguardare la situazione sociale ed economica danneggiata dalla pandemia.

L'Europa ha adottato anche altre misure per evitare la che la situazione odierna, per quanto riguarda povertà ed esclusione sociale, non peggiori. Ha introdotto il Fondo per la transazione giusta e il Fondo sociale per il clima (Parlamento Europeo).

3.2. La povertà in Italia

La crisi finanziaria del 2008-09 ha messo in ginocchio le economie di tutto il mondo senza mancare di colpire gravemente anche l'Italia. Quest'ultima in particolare ha visto peggiorare notevolmente le condizioni interne, sia per quanto riguarda il lavoro sia lo status delle persone. Per la prima volta dagli anni '90, infatti, la percentuale di popolazione ritenuta povera⁶ è tornata ad aumentare. In quegli anni l'Italia era un paese con un sistema previdenziale sociale poco adatto a fronteggiare una drasticità come quella avvenuta. Si è assistito a una riduzione del reddito medio pro capite di oltre 2.400€ rispetto al 2007, un decremento tra i più importanti nella zona europea, in cui la media era di 1.100€. Allo stesso tempo la crisi ha portato ad allarmanti condizioni nel mercato del lavoro in cui solo il 55% della popolazione in età lavorativa aveva una occupazione (la quarta più bassa tra i 34 paesi dell'OECD). Tra il 2007 e il 2013, la disoccupazione è cresciuta a un ritmo di 5.100 lavoratori a settimana, attribuendo all'Italia la responsabilità di oltre un quinto della disoccupazione nell'Eurozona.

Nonostante nei dieci anni precedenti l'Italia sia stata una delle nazione ad avere implementato maggiormente le prestazioni sociali a favore dei soggetti meno abbienti, non

⁶ La povertà assoluta in Italia si riferisce alle famiglie che hanno una spesa mensile pari o inferiore a una soglia minima corrispondente all'acquisto di un paniere di beni e servizi considerati essenziali a garantire uno standard di vita accettabile in modo da evitare forme di esclusione sociale. ISTAT.

è stato abbastanza per fronteggiare una crisi come quella incorsa da quell'anno in avanti, restando comunque un paese con una spesa sociale un terzo inferiore alla media europea. Negli stessi anni l'Italia presentava dati allarmanti anche per quanto riguarda la disuguaglianza. Il 10% della popolazione più povera presentava un reddito nettamente inferiore alla media degli stati OECD mentre, allo stesso tempo, il 10% più ricco presentava un reddito medio (55.000€) molto più elevato rispetto alla media. Al contempo la classe agiata è stata colpita in modo lieve dalla crisi con un impatto sul reddito del 2% rispetto al ceto medio-basso che ha subito una riduzione del 12% (OECD).

La crisi iniziata nel 2008 si è protratta per un quinquennio portando a due recessioni, l'ultima nel 2013 (la crisi del debito sovrano). La crisi ha riportato il reddito medio equivalente alla stesso livello di quello misurato alla fine degli anni '80, in particolare per i soggetti precettori di reddito di lavoro dipendente o altri trasferimenti (diversi dalle pensioni).

Nel periodo 2012-2014, la situazione economica italiana ha mostrato segni di stabilizzazione, con un reddito medio annuo per famiglia di 30.500€. Tuttavia, il 22,3% della popolazione continua a vivere in condizioni di basso reddito, situandosi al di sotto della soglia di povertà. Gli aiuti sociali e i bonus non hanno permesso un'apprezzabile diminuzione della disuguaglianza in quanto, dalle indagini di Banca Italia, circo il 13% delle famiglie nel quinto più basso (a livello di reddito equivalente) ha beneficiato degli aiuti percependo poco meno del 10% dell'importo totale mentre ne ha beneficiato circa il 17% delle famiglie nel quinto più alto ricevendo il 17% del totale degli aiuti. Il bonus ha inciso per il 3,4% del reddito delle famiglie meno agiate (Banca d'Italia, 2015).

Tra il 2014-16 il reddito delle famiglie è aumentato del 0,6% rispetto al biennio precedente, ciò grazie all'aumento dell'occupazione e all'aumento delle retribuzioni medie annue pro capite. Anche il reddito medio equivalente è aumentato in maniera più consistente segnando una variazione in aumento di 3,5 punti percentuali.

Nonostante questi dati favorevoli, nel biennio in analisi si è assistito anche a un aumento della disuguaglianza, passando dal 33% al 33,5% rispetto al biennio precedente e ancora più allarmante è l'aumento della percentuale di popolazione a rischio di povertà nel paese, segnando un'incidenza del 23% della popolazione. Di questa percentuale le principali famiglie a rischio sono quelle con capofamiglia più giovane, meno istruito, nato all'estero o per le famiglie del Mezzogiorno (Banca d'Italia, 2018).

Nel 2020 si è assistito a un aumento del reddito medio familiare del 3,7% rispetto al 2016; nonostante il miglioramento costante della ricchezza familiare che negli anni ha caratterizzato l'Italia, i valori continuano a rimanere inferiori rispetto al 2006, periodo pre-crisi, di 8 punti percentuali. Anche la ricchezza media equivalente è aumentata di 1,7 punti percentuali. Le principali cause di questo trend positivo possono essere ricondotte all'aumento dei soggetti percettori di reddito da lavoro dipendente, l'aumento delle retribuzioni medie e l'implementazione di nuove misure di sostegno alle famiglie e aiuti sociali tra il 2016-19 nonché agli interventi straordinari del 2020 per fronteggiare la crisi Covid-19.

L'indice di Gini, misuratore della disuguaglianza, è rimasto pressoché immutato negli anni soffermandosi al 33,5. L'incidenza percentuale delle famiglie a rischio di povertà è diminuita quasi del 7% rispetto al 2016 registrando un primo trend positivo dalla crisi finanziaria del 2008. Nonostante la pandemia abbia ulteriormente peggiorato e arrestato la crescita economico del paese, la stessa non ha portato a un peggioramento dell'indice e dell'incidenza della povertà proprio grazie alle misure introdotte dallo stato italiano per sostenere le famiglie.

I principali sussidi implementati dallo stato in questo periodo di cui hanno beneficiato le famiglie italiane sono il Reddito di cittadinanza (RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC) e altri aiuti temporanei elargiti durante la pandemia, come quelle a specifiche categorie di lavoratori o altri contribuenti specificamente individuati. Di questi sussidi ne ha beneficiato una famiglia su quattro ottenendo in media 3.133€. In particolare il RdC e la PdC hanno rappresentato quasi il 65% del reddito monetario⁷ familiare annuo, che diventa il 74% per le famiglie con reddito più basso. Gli altri aiuti, diversi da quelli appena enunciati, hanno sostenuto le famiglie in misura inferiore con un flusso medio di 2.365€. Tra questi possiamo trovare la Cassa integrazione, indennità e contributi Covid-19 e le indennità per la disoccupazione insieme ad altre misure (Banca d'Italia, 2022).

Nonostante le misure implementate per aiutare le famiglie, a causa delle misure di sicurezza implementate durante la pandemia, la spesa media mensile delle famiglie italiane di è contratta fortemente segnando una variazione percentuale negativa del 9,7%, con una intensità maggiore al nord. Nello stesso periodo l'indice di disuguaglianza ha toccato il valore più basso mai registrato in Italia, intorno al 32%, a causa degli effetti delle

⁷ È definito come il reddito familiare al netto degli affitti imputati e al lordo degli oneri finanziari.

restrizioni introdotte per contrastare la pandemia che hanno riguardato in particolare i capitoli di spesa che incidono maggiormente sul bilancio delle famiglie più abiette lasciando inalterati i capitoli relativi ai beni essenziali (ISTAT, 2024).

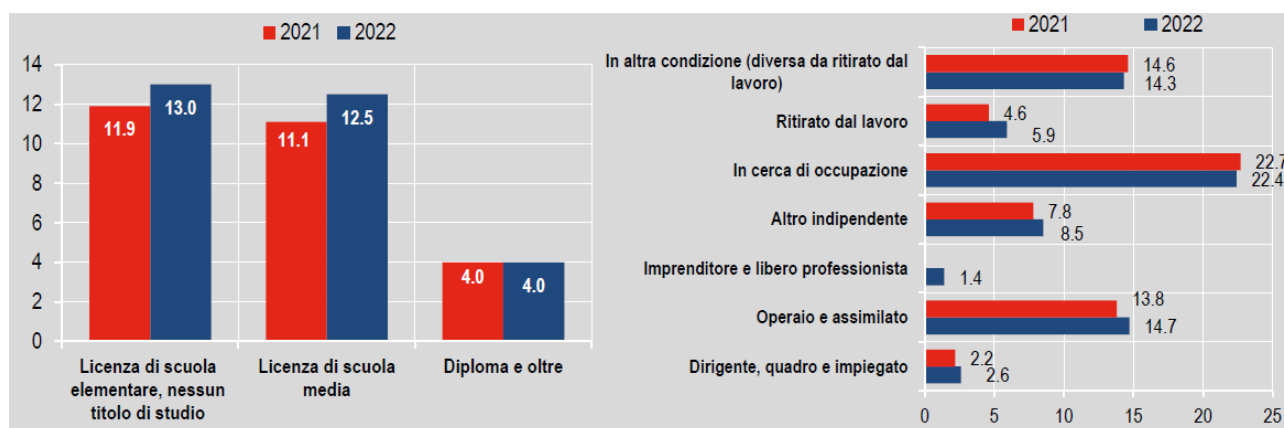
Dopo la crisi da Covid-19, nel 2021, la crescita economica italiana è ripartita, grazie anche al contributo dell'espansione della spesa familiare che aumenta in tutto il paese del 4,4% rispetto al periodo della pandemia, mostrando una maggiore incidenza al nord con il 5,8%. Nello stesso periodo torna ad aumentare anche l'indice di disuguaglianza, tornando a valori pre-covid.

Nel 2022 la crescita economica è rallentata notevolmente, la principale causa di ciò è stata la forte inflazione che ha caratterizzato tutto il mercato europeo. In Italia la variazione dell'indice ammortizzato dei prezzi al consumo (IPCA) ha registrato un +8,7%. Le famiglie più colpite dall'aumento vertiginoso dei prezzi sono state quelle meno abiette, la loro spesa equivalente in termini reali ha subito un calo del 2,5%. A causa di queste condizioni, nello stesso anno, si è assistito a un aumento dell'incidenza della povertà tra le famiglie. Aumento mitigato (si stima di 7 punti percentuali in meno) grazie a diversi aiuti offerti dallo Stato come i bonus sociali per l'energia e il gas. Per quanto riguarda la disuguaglianza, il misuratore dell'ISTAT⁸, ha segnalato un lieve miglioramento rispetto al 2021 passando da 5,6 a 5,3.

Allo stesso tempo, il 2022 ha portato anche a una contrazione della quota di soggetti che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro. Dalle stime dell'ISTAT emerge che le famiglie con la persona di riferimento (p.r) in cerca di lavoro sono a maggiore rischio di povertà rispetto ad altre (ISTAT).

⁸ Per misurare la disuguaglianza, l'ISTAT, suddivide le famiglie italiane in 5 gruppi (quinti). Nel quinto più basso (il 20% della popolazione) ci sono le famiglie con valori del reddito più bassi, mentre, nell'ultimo quindi sono inserite il 20% delle famiglie con il reddito più elevato. Per la misura della disuguaglianza viene effettuato il rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dalle famiglie dell'ultimo quinto e il reddito ricevuto dalle famiglie del quinto più basso: s_{80}/s_{20} .

Figura 4: Tasso di povertà in Italia in base al livello di istruzione e all'impiego lavorativo



Fonte: ISTAT, Statistiche today, 2024

Anche il grado di scolarizzazione della p.r. ha una forte influenza sul rischio di povertà della famiglia. Negli anni peggiora il rischio di povertà per i soggetti che hanno un titolo di studio basso lasciando invariato invece l'incidenza per chi ha un titolo di studio superiore (ISTAT).

Per il Consiglio d'Europa uno dei diritti fondamentali da assicurare alla popolazione per contrastare la povertà è proprio il diritto allo studio. L'istruzione può essere una delle migliori soluzioni per abbattere la povertà con risultati nel lungo termine (Consiglio d'Europa).

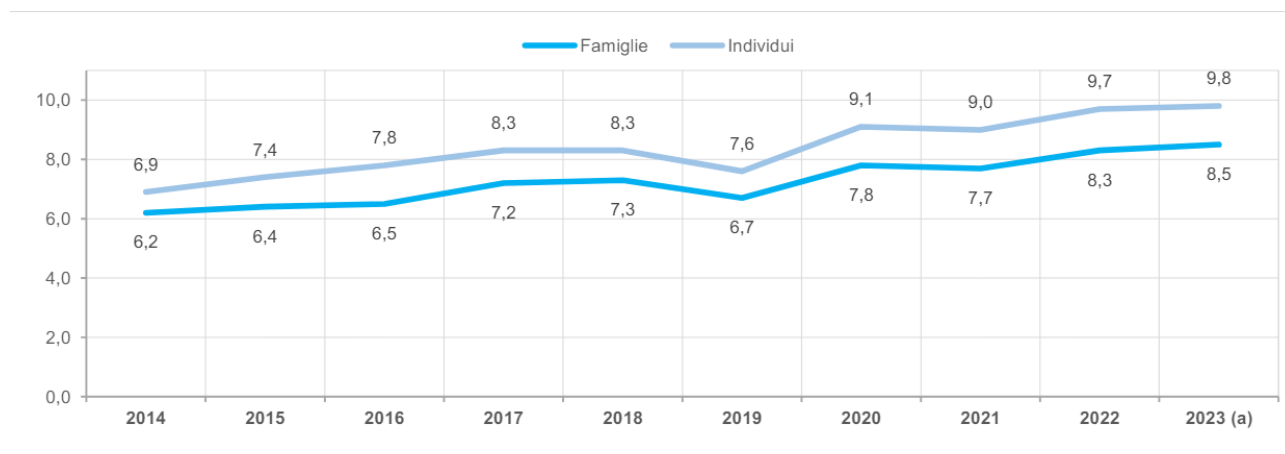
Per l'anno 2023, le informazioni fornite dall'ISTAT sono solo preliminari, quindi suscettibili di variazioni.

La spesa media mensile delle famiglie a valori correnti, ricostruita con la nuova classificazione COICOP 2018⁹, è cresciuta di 3,9 punti percentuali, rispetto all'anno precedente, mentre, al netto dell'inflazione, la spesa a valori reali è diminuita dell'1,8% essendo che le famiglie continuano a risentire dell'aumento dell'inflazione del 5,9%, a ogni modo più contenuta rispetto agli anni subito dopo l'emergenza Covid-19. A fronte dell'inflazione in rallentamento anche la crescita economica da segnali positivi con un aumento del Pil del 6,2% ma con un aumento dei volumi molto contenuto (+0,9%). A testimonianza delle difficoltà affrontate dalle famiglie a causa degli anni di forte inflazione, il tasso di risparmio è diminuito, indicando che le famiglie devono attingere ai propri risparmi per far fronte alle spese e agli aumenti dei prezzi.

⁹ La classificazione dei consumi individuali secondo lo scopo (COICOP) è quella utilizzata a livello internazionale con l'obiettivo di fornire un quadro di categorie omogenee di beni e servizi destinati al consumo da parte delle famiglie.

Nel 2023 si verifica ancora un aumento dell'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie italiane segnando un aumento fino all'8,5% e al 9,8% per gli individui (5 milioni e 750 mila) (ISTAT).

Figura 5: Incidenza della povertà tra le famiglie e tra gli individui in Italia (2014-2023)



(a) Per l'anno 2023, stime preliminari.

Fonte: Istat, Indagine sulle spese per consumi delle famiglie

Nello stesso anno le famiglie a rischio di povertà sono il 18,9% in calo rispetto all'anno precedente grazie alle nuove misure a sostegno delle famiglie come l'Assegno unico universale per i figli, il bonus una tantum per contrastare il vertiginoso aumento del costo dell'energia e le modifiche sulla tassazione.

Nello specifico, il 4,7% (in aumento rispetto al 2022) della popolazione italiana si trova in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale con particolare incidenza nel Centro, al Sud e nelle isole. Mentre la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (in riferimento sia al reddito, sia alla deprivazione e sia alle ore lavorate) è pari al 22,8%, in calo rispetto all'anno precedente soprattutto al Nord (ISTAT, 2024).

La povertà assoluta (8,3% delle famiglie) incide particolarmente sulle famiglie numerose con cinque o più componenti toccando di poco le famiglie con solo due componenti. A conferma di ciò le famiglie con minori a carico sono più colpite dalla povertà, tra i minori il 14% vive in condizioni di povertà assoluta. Questo dato è il più alto tasso di incidenza tra i minori dal 2014.

Le famiglie più colpite da povertà sono quelle formate da straniere in cui il 35,6% vive in condizioni di deprivazione economica rispetto al 6,4% di famiglie solo composte da individui italiani (ISTAT, 2024).

Un altro fenomeno molto importante e incisivo, quando si parla di povertà, riguarda le persone senza fissa dimora. Un individuo è considerato senza dimora quando versa in uno

stato di povertà materiale e immateriale ed è, perciò, impossibilitato o incapace di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione¹⁰.

L'ETHOS¹¹ identifica le persone senza fissa dimora in base alle loro condizioni abitative. I soggetti che non riescono a soddisfare i tre punti che seguiranno sono considerate persone prive di una casa o persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa:

1. Avere uno spazio abitativo adeguato alla persone o alla famiglia;
2. Avere la possibilità di mantenere una riservatezza all'interno di quello spazio;
3. Avere un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento;

L'ISTAT negli anni aveva intrapreso solo due indagini per verificare la popolazione senza fissa dimora in Italia, una nel 2011 e una nel 2014. Queste indagini campionarie sono state condotte sul campo verificando l'affluenza presso i servizi di mensa e i dormitori dei comuni italiani. Nel 2014 l'indagine ha portato a rilevare che in 158 comuni si stimava la presenza di 50.724 persone senza fissa dimora. Nonostante i dati raccolti e l'attenzione crescente verso questo fenomeno, le valutazioni escludevano una buona parte dei soggetti considerati senza fissa dimora, come ad esempio le persone ospitate da amici, quelle accolte in case rifugio, o in strutture per rifugiati e immigrati.

Nel 2021 l'ISTAT per la prima volta ha pubblicato i dati del Censimento permanente della popolazione rendendo disponibili anche le informazioni riguardanti le persone senza fissa dimora. L'individuazione è stata effettuata prendendo come definizione di soggetti senza dimora quelli che sono iscritti all'anagrafe ad un indirizzo fittizio e coloro che si iscrivono all'anagrafe come residenti presso l'associazione che opera in loro sostegno.

Dalle indagini è emerso che le persone senza fissa dimora erano 96.197 e di queste solo il 38% è rappresentato da cittadini di origine straniera. Il 50% degli individui è concentrata in soli 6 comuni Italiani quali: Roma (23%), Milano (9%), Napoli (7%), Torino (4,6%), Genova (3%) e Foggia (3,7%).

Tale metodo di identificazione, al contempo, rischia di sottostimare la numerosità del fenomeno. Nel 2014 era emerso che solo 1/3 delle persone individuate aveva dichiarato di essere iscritto all'anagrafe di un comune italiano, rischiando, pertanto, di rimanere escluse dal censimento del 2021 (fio.PSD, 2023).

¹⁰ ISTAT; Le persone senza dimora-Anno 2014; 10 Dicembre 2015

¹¹ European Typology on Homelessness and House Exclusion

3.3. Le misure in contrasto alla povertà in Italia

Dal 2008-09 a causa della logorante crisi che ha afflitto tutto il mondo, l'Italia ha dovuto far fronte a molteplici problemi interni legati alle condizioni economiche dei cittadini. Le misure di welfare fino a quel momento adottate, non erano in grado di combattere la crisi che stava investendo il paese.

In quello stesso anno, con il D.L. 112/2008, è stata implementata la Carta d'acquisto ordinaria. Questo sostegno consiste nell'erogazione di 40€ mensili, caricati bimestralmente su una carta elettronica, per aiutare gli individui a far fronte alle spese alimentari. La carta era inizialmente riconosciuta ai cittadini Italiani quali: anziani di età superiore ai 65 anni e ai bambini di età inferiore ai 3 anni che vertevano in situazioni economiche di bisogno assoluto (valore dell'ISEE massimo di 7.001,37 € ad oggi). Con la legge di stabilità del 2014, si è ampliata la platea di soggetti che potevano usufruire di questo aiuto includendo anche cittadini di altri stati dell'UE e cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE. Nei primi anni, la platea di beneficiari si attestava intorno ai 420.000 individui, principalmente concentrati nel sud dell'Italia (24% in Campania e 22% in Sicilia) (INPS 2008, 2017). Con l'allargamento dei beneficiari, nel 2014, si è assistito ad un incremento approssimativo del 45% (INPS 2014, 2017). Gli individui che ne hanno poi beneficiato negli anni sono diminuiti a causa dell'inclusione della carta d'acquisti all'interno del ReI, soffermandosi su una media di 550.000 all'anno per un totale di 190 milioni di euro (2019) (INPS, 2019).

Con il D.L. 5/2012 si è aperta una fase di sperimentazione di un nuovo aiuto sociale che incentivi l'occupazione. Il SIA (Sostegno per l'Inclusione attiva) era una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori, in situazione di difficoltà. Rientravano nella categoria le famiglie con un ISEE minore di 3.000€ e un patrimonio minore di 8.000€. I componenti del nucleo dovevano essere disoccupati e almeno uno doveva aver svolto un'attività lavorativa di almeno sei mesi nei tre anni antecedenti alla richiesta. Oltre a un sussidio che poteva variare dai 231 ai 404 euro mensili, il SIA attivava una serie di meccanismi in collaborazione con i servizi sociali per favorire l'integrazione e l'attivazione sociale di ogni individuo del nucleo familiare, promuovendo i collegamenti con il centro per l'impiego e con i servizi scolastici e sanitari. Nel 2016 è stata ampliata la platea dei possibili beneficiari rendendo meno stringenti i requisiti e ampliando il sostegno anche ad altre categorie familiari. A titolo

esemplificativo sono state ricomprese: le famiglie con la presenza di un figlio disabile e la presenza di una donna in stato di gravidanza accertato (Camera dei deputati).

La legge di stabilità 2016 ha designato una serie di interventi per il contrasto alla povertà stabilendo:

- L'esplicitazione di un Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione; i Piani potevano essere aggiornati annualmente e dovevano individuare lo sviluppo degli interventi dei relativi Fondi con l'obiettivo del graduale raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale (Camera dei deputati);
- L'introduzione di un Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- L'avvia di una misura nazionale di contrasto alla povertà (quale il SIA);
- Lo stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà. Nel 2016 sono stati stanziati 380 milioni e, in aggiunta, ulteriori 220 milioni per l'Asdi, misura destinata ai disoccupati poveri che perdevano il diritto all'indennità di disoccupazione. Le risorse che dovevano essere stanziare dal 2017 in poi corrispondevano a un miliardo per anno. Ciò avrebbe permesso di garantire l'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale¹².

Nel 2017, con il D.lgs. 33/2017 è stato approvato e introdotto il Reddito di Inclusione (ReI), attivo dal gennaio 2018. Il ReI era condizionato all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. In concomitanza con ciò era erogato alla famiglia anche un beneficio economico su dodici mensilità che partiva da 190€ in caso di persona singola fino a 490€ per i nuclei familiari composti da cinque o più componenti. Il ReI era concesso per 18 mesi e dovevano trascorrere almeno 6 mesi dall'ultima erogazione per poterne fare nuovamente domanda. Ferma restando un valore dell'ISEE inferiore a 6.000 euro, questo nuovo sostegno alle famiglie era compatibile anche con lo svolgimento di un'attività lavorativa. Era esclusa la sua erogazione nel caso in cui un qualsiasi componente del nucleo familiare percepisse la NASPI o altra tipologia di ammortizzatore sociale. Molti erano gli ulteriori requisiti richiesti dalla legge per poter beneficiare del ReI come ad esempio la presenza di minori o di una donna in stato interessante.

¹² La legge di bilancio 2017 ha permesso un incremento a regime di 150 milioni per il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e allo stesso tempo ha incrementato di 500 milioni la dotazione del fondo per ciascun anno del biennio 2017-18.

Il ReI ha sospeso l'erogazione del SIA, che è stato eliminato. I beneficiari della Carta acquisti che soddisfacevano i requisiti per il Reddito di Inclusione vedevano assorbito il beneficio economico della Carta nel ReI. Dopo la legge di bilancio 2018 è stata estesa la platea di possibili beneficiari del ReI, eliminando alcuni requisiti per quanto riguarda la composizione familiare. Il Fondo stanziato, per lo stesso anno, a sostegno della misura è stato di 1.747 milioni di euro. Fino a giugno 2019 hanno beneficiato del ReI 507 mila nuclei familiari con un importo medio mensile di 281 euro. Successivamente il ReI è stato sostituito, nell'anno seguente, dal Reddito di Cittadinanza (Camera dei deputati).

Nel 2019 è stato introdotto, con la L. n. 26 del 2019, il Reddito di Cittadinanza, una misura per contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale che permetteva di collegare i benefici economici alle politiche attive del lavoro. Se a beneficiare del RdC era un nucleo familiare composto da individui con età superiore a 67 anni, la misura prendeva il nome di Pensione di Cittadinanza per contrastare la povertà tra gli anziani. Il RdC è un sostegno riservato solo ai nuclei familiari, e non ai singoli individui, ed erano richiesti molti requisiti per beneficiarne quali: reddituali, patrimoniali, di residenza e di possesso di beni durevoli. Uno dei requisiti fondamentali per l'erogazione del beneficio era un ISEE inferiore a 9.360 euro. Questo valore doveva essere mantenuto per tutta la durata del Reddito di Cittadinanza, pena la decadenza del diritto al beneficio.

Il RdC era erogato per 18 mensilità, poi era prevista la sospensione del beneficio per un mese al termine del quale era possibile presentare una nuova domanda. La Pensione di Cittadinanza invece non era sottoposta ad alcun periodo sospensivo.

Nei primi tre anni dall'applicazione della misura (2019-21) sono stati più di 2 milioni i nuclei familiari a fare richiesta e a beneficiare del RdC per un'erogazione totale da parte dello stato di 20 miliardi di euro, con una media di 577 euro mensili per nuclei familiari. Nel momento dell'istituzione della misura hanno richiesto e ottenuto il beneficio 859 mila nuclei familiari, successivamente lo stock di nuovi ingressi è aumentato molto, superando il milione nei periodi più critici della pandemia per tornare a livelli leggermente minori (una diminuzione di quasi 100 mila famiglie) nel secondo semestre del 2021, probabilmente grazie anche alla ripresa economica a cui l'Italia è andata incontro finita l'epidemia Covid-19. Quasi il 70% delle famiglie che hanno beneficiato del RdC dalla sua istituzione continuavano a riceverlo anche a tre anni di distanza. L'analisi condotta dall'INPS sulla composizione dei nuclei familiari percettori del Reddito di cittadinanza ha portato a identificare quattro componenti principali:

- Il 41,8% erano anziani, minorenni, disabili e pensionati;
- Il 14,6% erano individui teoricamente occupabili ma che non avevano mai svolto un'attività lavorativa (età media 33 anni);
- Il 24,9% degli individui erano soggetti teoricamente occupabili ma con una posizione contributiva lontano nel tempo (anteriore al 2017) con un'età media di 46 anni;
- Il 18,7% erano soggetti con una posizione contributiva contemporanea o comunque ravvicinata alla fruizione del RdC, con un'età media di 40 anni¹³;

Per provare a rafforzare l'inserimento lavorativo dei soggetti percettori di RdC si è prevista l'adozione di un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Più precisamente i nuclei familiari che beneficiano di questo sussidio vengono suddivisi in tre gruppi in base a determinate caratteristiche. Un primo gruppo non era soggetto all'obbligo derivante dalla percezione del RdC. Un secondo gruppo, definito "più vicini al mondo del lavoro", veniva indirizzato ai Percorsi di inserimento Lavorativo presso i Centri per l'impiego. Per finire un terzo gruppo indirizzato verso i Percorsi per l'Inclusione Sociale presso i Servizi competenti per il contrasto alla povertà nei comuni. In questo ultimo ambito venivano ricompresi i PUC (Progetti utili alla collettività) che i soggetti potevano svolgere presso il comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16. Queste attività non erano equiparabili a un'attività lavorativa vera e propria, ma venivano determinate in base alle necessità e alle esigenze del Comune, tenendo conto delle opportunità che tali attività potevano offrire in termini di emancipazione e potenziamento personale dei partecipanti. Il RdC è riuscito ad assistere il 33% delle famiglie povere in Italia, dato molto più elevato rispetto al sostegno offerto dal precedente ReI (che aveva coinvolto il 9% delle famiglie che versavano in stato di povertà). La poca affluenza di famiglie a cui doveva essere direttamente erogato il servizio può essere causata da una scarsa efficacia comunicativa a livello istituzionale o da una scelta di non inoltrare la domande.

Il RdC, durante il Covid-19, insieme ad altre misure introdotte durante la fase di pandemia, quali ad esempio: Reddito di Emergenza, le indennità una tantum, i bonus bolletta erogate a favore delle famiglie e degli individui, hanno contribuito ad abbattere il livello di disuguaglianza dal 30,4% al 29,6% come anche il rischio di povertà assoluta che ha subito

¹³ INPS; Saverio Bombelli e Stefania Lucchini; I primi tre anni del Reddito e pensione di cittadinanza, Analisi 2019-2021; Coordinamento Generale statistico attuariale.

un variazione in diminuzione del 9,6% (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2024).

Nel maggio del 2020, nella prima fase post pandemia, è stato introdotto il Reddito di Emergenza (REM). Questo sussidio serviva a sostenere i nuclei familiari in condizioni di disagio economico che erano rimaste escluse dalle altre misure di sostegno introdotte durante il Covid-19, a titolo esemplificativo vengono enunciate le integrazioni salariali e le indennità una tantum. Ad averne beneficiato sono stati 430 mila nuclei familiari. Questa platea è composta sia da famiglie colpite gravemente dal Covid-19 sia da famiglie che già prima vertevano in una disagiata situazione economica ma che erano escluse dal RdC, si pensi alle famiglie composte da stranieri che a causa del requisito della cittadinanza non hanno potuto accedere al sussidio¹⁴. Questa nuova misura ha raggiunto 120 mila famiglie che prima della pandemia avrebbero potuto richiedere il RdC senza poterlo ottenere.

Per accedere al REM era necessario presentare la dichiarazione ISEE la quale doveva essere inferiore ai 15.000 euro, oltre a ciò, erano presenti anche dei requisiti patrimoniali. Era essenziale che nessun componente del nucleo familiare percepisse già indennità o sussidi da parte dello Stato.

L'importo del REM variava da un minimo di 400 euro a un massimo di 840 euro in caso di presenza, in famiglia, di un individuo affetto da disabilità

Il REM era previsto come sostegno momentaneo, per tre mensilità, che poteva essere rinnovato per ulteriori tre mensilità nel caso in cui la famiglia vertesse in specifiche condizioni (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021).

Nel 2022 è intervenuta una profonda riforma delle politiche di protezione sociale, con l'abolizione di molte misure emergenziali introdotte a causa della pandemia e l'introduzione di una nuova politica per le famiglie e la conciliazione vita-lavoro: l'AUU (Assegno Unico Universale). Questa nuova misura opera a livello universale, indipendentemente dalla tipologia del reddito e dalla disponibilità economica familiare, garantendo a chiunque una misura minima a sostegno delle famiglie con figli a carico.

La riforma ha portata a una media di 1.200 euro in più nel reddito delle famiglie. Dalla analisi condotte dall'ISTAT emerge che quasi il 17 % delle famiglie interessata continua a mantenere il diritto agli assegno di vecchia istituzione, il 40% passa dal vecchio al nuovo regime di aiuti mentre quasi il 40% è rappresentato da famiglie che prima non potevano

¹⁴ Le famiglie straniere che hanno beneficiato del REM erano il 26% del totale dei beneficiari, corrispondenti al doppio delle famiglie straniere che hanno avuto accesso al RdC.

beneficiare del sostegno per le famiglie. Questa nuova politica sociale ha portato a una riduzione di un punto percentuale il rischio di povertà e al contempo ha migliorato l'indice di distribuzione della ricchezza (l'indice di Gini) che è sceso di 0,66 punti (ISTAT, 2024). Nel 2023 è stata implementata un'ulteriore riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva. In particolare la riforma ha introdotto l'abolizione definitiva del Reddito di Cittadinanza dal 2024 e conseguentemente le modifiche da apportare nel 2023 prima della sua abolizione, l'introduzione del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e l'introduzione dell'Assegno di inclusione.

L'Assegno di inclusione è una misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, di formazione, di lavoro e di politica attiva al lavoro.

L'Assegno di inclusione viene erogato in favore delle famiglie con determinate caratteristiche, quali: almeno un componente minorenni, o un individuo con età superiore ai 60 anni, o con un individuo affetto da disabilità. Altri requisiti riguardano: la cittadinanza o il possesso del permesso di soggiorno, condizioni reddituali (ISEE minore di 6.000€) e patrimoniali.

Il beneficio è composto da un'integrazione del reddito per un massimo di euro 6.000 annui che aumenta a 7.560 in determinate situazioni e un'integrazione per l'affitto annuo fino a un massimo di 3.360 euro.

Per ricevere il beneficio, però, non è sufficiente soddisfare tutti i requisiti. Il richiedente dovrà effettuare l'iscrizione al sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) e autorizzare la trasmissione dei suoi dati ai centri per l'impiego, alle agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati all'attività di intermediazione. Viene perciò sottoscritto un patto per l'inclusione che riguarda tutti i componenti del nucleo familiare. Inoltre, pena la decadenza dell'Assegno di Inclusione, il richiedente dovrà accettare un'offerta di lavoro nel caso questa rispetti determinate specificazioni (Camera dei deputati).

L'AdI può essere erogato per un periodo continuativo di 18 mesi e, a seguito del periodo di un mese di sospensione, potrà essere rinnovato per ulteriori 12 mesi.

La Banca d'Italia ha svolto un'analisi sui possibili effetti dell'Assegno di Inclusione rispetto al Reddito di Cittadinanza. Per quanto riguarda i requisiti per l'accesso, l'AdI conta una platea di possibili beneficiari minore di 900.000 nuclei rispetto al RdC. La riduzione riguarderebbe sia le famiglie italiane (del 40% circa) sia quelle composte da stranieri (di

due terzi circa) nonostante l'alleggerimento delle condizioni per quanto riguarda la cittadinanza.

Da grafico sottostante si evince come la nuova misura impatti in particolare modo sulle famiglie del primo decimo della distribuzione del reddito disponibile equivalente.

Figura 6: Incidenza sul reddito (quintili) delle famiglie a causa dell'eliminazione del RdC e l'introduzione dell'AdI

decimo (1)	estremo del decimo di reddito nominale familiare	Variazione media reddito disponibile (€/anno)	Incidenza media su reddito disponibile (%)	Quota avvantaggiati (%)	Quota svantaggiati (%)
1	28.109	-1.305	-11	3	33
2	52.387	-90	-1	0	4
3	52.587	-20	0	0	0
4	58.754	-14	0	0	1
5	86.180	-1	0	0	0
6-10	-	-3	0	0	0
Totale	0	-143	0	0	4

Fonte: Banca d'Italia; La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia; Questioni di Economia e Finanza; 2023

L'AdI riesce a ridurre sia l'incidenza della povertà assoluta (-0,6 punti) sia l'indice di Gini (-0,4 punti), rispetto all'ipotesi in cui non ci fosse alcun aiuto alle famiglie. L'incidenza però è meno incisiva rispetto all'impatto del RdC; rispetto a questo, l'AdI porta a un aumento della povertà assoluta di 0,8 punti e un aumento della disuguaglianza di 0,4 punti.

Un punto molto importante rispetto a questa analisi riguarda un fattore essenziale ma non calcolabile nella stime condotta da Banca d'Italia. Il comportamento umano. Il software utilizzato dalla Banca d'Italia non è in grado di prevedere il comportamento umano; di conseguenza, non può valutare se le misure introdotte con l'AdI per l'inclusione sociale e lavorativa porteranno a un effettivo miglioramento della situazione socio-economica. Allo stesso tempo, non considera se gli individui ora esclusi dalla nuova misura effettivamente troveranno uno stimolo maggiore per la ricerca del lavoro. Questo ultimo punto, dai dati raccolti, non sembrerebbe poter portare a situazioni favorevoli in quanto le indagini condotte sui soggetti che beneficiavano del RdC, tra i 18 e 59 anni, mostravano come l'80% di questi possedeva al massimo la licenza di terza media ed era disoccupato da più di 5 anni; quindi soggetti con molte difficoltà nel reinserimento nel mondo del lavoro (Bovini Giulia, Dicarlo Emanuele e Tomasi Antonella, 2023).

Dal 2023, per finire, viene introdotto il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Questo strumento offre ai beneficiari, individui tra i 18 e i 59 anni, un sussidio mensile di

massimo 350 euro per 12 mensilità, non rinnovabile. L'erogazione del beneficio è subordinata alla partecipazione a progetti: di formazione, di qualificazione o riqualificazione professionale, di orientamento e il servizio civile universale o i progetti utili alla collettività (Camera dei Deputati).

Le stime del Governo indicano che la platea di possibili beneficiarie conta 322.000 nuclei familiari, molto contenuta rispetto all'AdI visti i più stringenti requisiti richiesti (ad esempio un ISEE minore di 6.000€).

Questo nuovo sostegno segna un cambio di rotta nelle politiche attive del lavoro, che in precedenza si concentravano principalmente sull'incentivare le assunzioni attraverso il miglioramento delle condizioni per le aziende. Ora, invece, una quota significativa della spesa pubblica è destinata alle attività di formazione e riqualificazione professionale (Bovini Giulia, Dicarlo Emanuele e Tomasi Antonella, 2023).

Ad oggi non è ancora possibile valutare l'efficacia di queste nuove misure implementate vista la loro recente introduzione.

3.4. La trappola della povertà

Dall'analisi delle politiche attive del lavoro implementate in Italia, accompagnate da sussidi economici per i vari nuclei beneficiari, emerge che non è stato raggiunto il risultato sperato in termini di occupazione. Tra le possibili cause di questo insuccesso possono essere ricomprese:

- Aliquote marginali effettive che scoraggiano l'offerta di lavoro, in quanto la maggior parte dei casi un aumento di reddito da lavoro comporterebbe una diminuzione dei sussidi di pari entità;
- Scarsa domanda di lavoro delle imprese, concentrata principalmente nel Sud del paese dove, dall'analisi svolta, si annovera la presenza della maggior parte dei precettori dei sussidi statali;
- Ritardi nei potenziamenti dei centri per l'impiego, ritardando o sfavorendo in questo modo l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro (Bovini Giulia, Dicarlo Emanuele e Tomasi Antonella, 2023).

Analizzando il primo punto enunciato, si vuole porre l'attenzione sulla problematica intrinseca che unisce la tassazione in Italia, già di per sé molto elevata, e il sistema di welfare presente.

La coesistenza di questi due fattori rischia di portare a un risultato molto diverso, se non diametralmente opposto, rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche sociali. Naturalmente la problematica non sorge dal momento in cui uno Stato implementa un sistema di welfare e allo stesso tempo un sistema tributario; a essere rilevante in questa sede è la tipologia e le caratteristiche dei due fattori che rischiano di creare attriti. In Italia il sistema di welfare è di tipo Mediterraneo che si caratterizza per una prevalenza di trasferimenti monetari rispetto ai servizi forniti direttamente agli individui e alle famiglie (Mingione Enzo, 2022).

L'altro fattore influente in questa sede riguarda la tassazione, in particolare l'analisi verterà sulla tassazione del lavoro degli individui.

Per determinare la retribuzione netta spettante al lavoratore ci sono una serie di passaggi da attuare. Inizialmente è definito il costo del lavoro sul quale vengono calcolati e sottratti i contributi a carico del datore di lavoro. Questi contributi rappresentano una parte dei contributi previdenziali spettanti al dipendente di cui si fa carico il datore di lavoro. La differenza tra i due fattori determina la retribuzione lorda. Da questa il datore di lavoro sottrae i contributi sociali a carico del lavoratore portando alla determinazione dell'imponibile dell'imposta personale sul reddito (IRPEF).

Sulla base imponibile appena ottenuta il datore di lavoro, quale sostituto d'imposta, opera una ritenuta alla fonte a titolo di acconto per il versamento dell'IRPEF.

Il risultato finale, a conclusione di questi calcoli, specifica la retribuzione netta del dipendente:

$$\begin{array}{r}
 \text{Costo del lavoro (CL)} \\
 \text{-Contributi sociali a carico del datore di lavoro} \\
 \hline
 \text{=Retribuzione Lorda (RL)} \\
 \text{-Contributi a carico del lavoratore} \\
 \hline
 \text{= Base imponibile per l'imposta personale sul reddito} \\
 \text{-IRPEF} \\
 \hline
 \text{=Retribuzione Netta}
 \end{array}$$

La differenza tra il costo del lavoro e l'imponibile dell'IRPEF rappresenta il cuneo fiscale contributivo; mentre la differenza tra il costo del lavoro e il reddito netto rappresenta il cuneo fiscale (Assolombarda, 2024).

L'OCSE ha pubblicato un report riguardante il cuneo fiscale dei 38 paesi aderenti all'Organizzazione. Il calcolo viene effettuato applicando le normative fiscali e previdenziali vigenti nell'anno 2023 alla retribuzione media determinata per ogni paese. In Italia il reddito medio corrisponde a 33.492€ all'anno, per un lavoratore senza carichi familiari. Nei 38 paesi la media del cuneo fiscale corrisponde al 34,8% mentre in Italia il valore è ben più alto. Con una variazione in aumento di +30%, l'Italia ha un cuneo fiscale del 45,1% suddivisa in questo modo:

- 16,8% di IRPEF
- 28,3% di contributi previdenziali ripartiti tra:
 - Datore di lavoro per il 24%;
 - Lavoratore per il 4,3% (OCSE, 2024);

Con la riforma fiscale implementata dall'Italia, che ha modificato le aliquote IRPEF, si stima, per il 2024, un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale di 1,4 punti percentuali. La simulazione per valutare la portata del cambiamento è stata effettuata da Assolombarda. Il reddito netto che il dipendente ottiene deve essere ulteriormente distinto. Bisogna tenere conto della differenza tra salario nominale e salario reale.

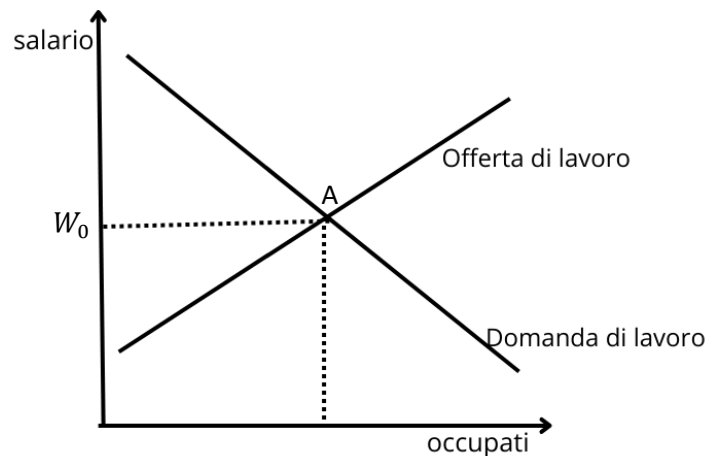
Il salario nominale corrisponde al valore numerico che il lavoratore trova sulla sua busta paga.

Il salario reale, diversamente, corrisponde alla quantità di beni e servizi che lo stesso soggetto percettore del reddito è in grado di acquistare con il denaro ottenuto. Per valutare però il rapporto tra salario e stile di vita non basta considerare solo i beni che il soggetto può acquistare. In un contesto come quello moderno, in cui è implementato un sistema di welfare state, è necessario considerare anche quei beni e servizi che non si comprano sul mercato ma che sono forniti direttamente dallo Stato. A loro volta, questi servizi, oltre ad essere finanziati dalle imposte e dai contributi vari presenti nel sistema fiscale, vengono sovvenzionati anche dai contributi che i lavoratori stessi e i datori di lavoro versano direttamente dalla busta paga (Mingione Enzo, 2022).

Provando ad osservare il lavoro come fosse un bene, possiamo costruire quello che è il grafico del mercato del lavoro.

Ipotizzando una situazione in cui non siano presenti le imposte, il grafico che rappresenta l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sarà:

Figura 7: Mercato del lavoro: incontro domanda e offerta



Il punto di incontro tra domanda e offerta di lavoro si troverà in A in corrispondenza dell'intersezione tra le due rette.

Se introduciamo le imposte e i contributi che gravano sia sul lavoratore sia sul datore di lavoro, si assiste a un cambiamento nel mercato del lavoro. L'imposta, di per sé, riduce sempre il benessere del soggetto su cui la stessa grava, per cui dovrà rinunciare a una parte delle proprie risorse che dovranno affluire in modo coattivo nelle casse dello Stato. Da una situazione senza imposte, la loro introduzione distorce quelle che sono le scelte dei soggetti economici. Questi effetti distorsivi possono essere di due tipologie:

- Effetto reddito: l'individuo sarà portato a lavorare maggiormente per provare ad aumentare il suo reddito che, dopo l'introduzione delle imposte a suo carico, sarà decurtato di un valore pari alla tassazione;
- Effetto sostituzione: si ha quanto l'imposta altera il prezzo dei beni relativi, per cui il contribuente sarà indotto a sostituire il bene, o l'attività (in questo caso lavorativa), tassato con quello non tassato. Nel caso specifico del lavoro il contribuente potrebbe essere indotto a diminuire, se non annullare, le ore di lavoro in quanto la rinuncia al tempo libero è diventata più onerosa rispetto alla situazione antecedente l'introduzione della tassazione;

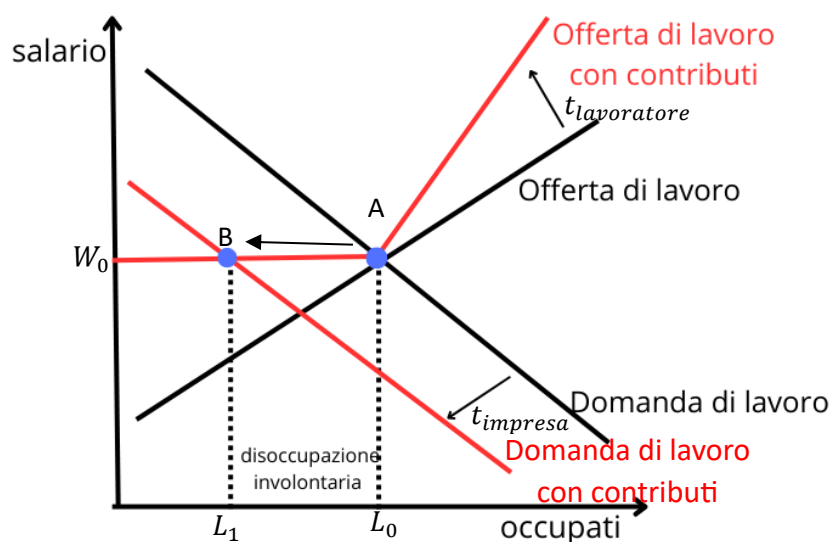
Per il datore di lavoro, con l'introduzione dei contributi a carico dell'impresa, lo stesso sarà disposto a pagare i lavoratori un salario netto minore per provare a recuperare i contributi versati.

L'offerta di lavoro da parte dei lavoratori invece si sposta verso l'alto in quanto questi richiedono stipendi netti maggiori per far fronte e recuperare i contributi e le imposte che gravano sugli stessi (Bosi Paolo, 2023).

Oltre a questi due elementi, per una rappresentazione più coerente con la realtà moderna, si introduce, in questo contesto, la presenza dei sindacati. Questi ultimi, nell'interesse dei lavoratori e grazie alla contrattazione collettiva, sono riusciti a imporre un determinato salario minimo per le diverse categorie di dipendenti. Quindi i lavoratori stessi non saranno disposti ad accettare un salario al di sotto un certo W_s ¹⁵. Come vedremo in seguito questa protezione dei lavoratori, allo stesso tempo, crea una forma di disoccupazione definita involontaria, formata da individui che vorrebbero lavorare e sono disposti a farlo anche per uno stipendio più basso rispetto a quello garantito dai contratti collettivi nazionali.

La situazione, distorsiva, che si viene a creare nel mercato del lavoro può essere rappresentata come segue:

Figura 8: Mercato del lavoro: incontro domanda e offerta di lavoro con imposte e sindacati



Il punto di ottimo che si viene a creare nel mercato del lavoro rappresenta una situazione peggiore rispetto a quella in cui non ci siano contributi a carico di ambedue le parti.

Se il salario netto assicurato ai lavoratori non viene alterato grazie alla presenza dei sindacati, d'altra parte un segmento della popolazione non riesce più a trovare lavoro, e non perché non sia intenzionata a svolgere un'attività lavorativa.

La disoccupazione involontaria, quindi, è una situazione in cui i lavoratori si trovano in modo forzato, senza che possano fare molto per cambiarla, le cause sono da individuare

¹⁵ In Italia non tutti i settori sono coperti dai Contratti Collettivi Nazionali, per cui non tutti i lavoratori sono tutelati per quanto riguarda un salario minimo garantito. Camera dei deputati, Servizi studi, XIX Legislatura; Salario Minimo

nel funzionamento dell'economia e quindi è necessario da parte dello Stato un intervento per affrontare il fenomeno. Lo Stato, dal canto suo, ha due strade che potrebbe percorrere per intervenire e riequilibrare il mercato del lavoro:

- Da un lato potrebbe operare per la riqualificazione professionale dei soggetti;
- Dall'altro può intervenire sulla domanda di lavoro provando a creare possibilità di occupazione (Mingione Enzo, 2022);

Per quanto riguarda l'ultimo punto, in Italia, sono state implementate molte misure volte ad incentivare le imprese all'assunzione assicurando, per un periodo di tempo limitato, delle agevolazioni a livello fiscale. In questo modo, nel mercato del lavoro, la curva di domanda dovrebbe essere in grado di alzarsi e avvicinarsi nuovamente a quel tasso di occupazione presente in un mercato privo di tassazione.

In Italia il quadro normativo di riferimento per quanto riguarda le agevolazioni è molto ampio. Queste permettono una riduzione del costo del lavoro, con il fine di agevolare l'occupazione, in particolare: giovanile, delle donne e delle categorie più svantaggiate.

I vari incentivi riguardano principalmente lo sgravio fiscale a cui l'azienda può accedere nel caso in cui assuma determinate classi di individui oppure decida di predisporre specifiche categorie di contratti. Per i giovani, dal 2017 al 2022, sono state implementate alcune misure per agevolare la loro assunzione a tempo indeterminato con esonero, a tempo limitato, che varia dal 50% al 100% dei contributi a carico dei datori di lavoro.

In un altro caso, per incentivare l'occupazione femminile, dal 2012 al 2022, sono state introdotte diverse leggi che permettono al datore di lavoro di beneficiare dell'esonero contributivo (dal 50% al 100%) nel caso di assunzione di personale femminile, indipendentemente dal contratto prescelto.

Altre agevolazioni riguardano i contratti di apprendistato, i lavoratori stagionali, le aziende situate nel Mezzogiorno e l'assunzione dei Neet¹⁶.

Nell'ultimo triennio di analisi condotta dall'INPS (2021-2023), è emersa una generale ripresa delle assunzioni, aumentate del 12,5%, e allo stesso tempo un aumento dei contratti a tempo indeterminato (+37,8%) (INPS, 2024).

Queste osservazioni sembrano confermare il fatto che la disoccupazione odierna non sia data da cause comportamentali riguardanti la scala dei valori degli individui, quanto un problema sistematico del mercato in cui lo Stato deve intervenire per correggerlo.

¹⁶ Sono individui, di solito tra i 15 e il 29 anni, non impegnati in alcuna forma di istruzione, lavoro o formazione professionale.

D'altro canto ci sono molte convinzioni secondo cui la disoccupazione non sia tanto un problema economico di mercato quanto una scelta individuale. In questo contesto l'analisi va spostata sui meccanismi che regolano il sistema di welfare. Secondo questa teoria il sistema dello stato sociale, i sussidi e l'assistenza offerti agli individui ridurrebbero la disponibilità di questi a lavorare (Mingione Enzo, 2022).

Quindi dopo aver analizzato come potrebbe variare la domanda di lavoro dei datori in presenza della tassazione e successivamente con l'introduzione delle agevolazioni, si vuole passare ad analizzare nello specifico come può variare l'offerta di lavoro di un individuo.

Le imposte possono produrre come effetto una distorsione nella scelta del soggetto tra lavoro e tempo libero. Il lavoratore deve decidere se e quante ore dedicare all'attività lavorativa e quindi quanto tempo della sua giornata togliere al tempo libero, il salario orario corrisponde al compenso che il lavoratore riceve per rinunciare all'ozio.

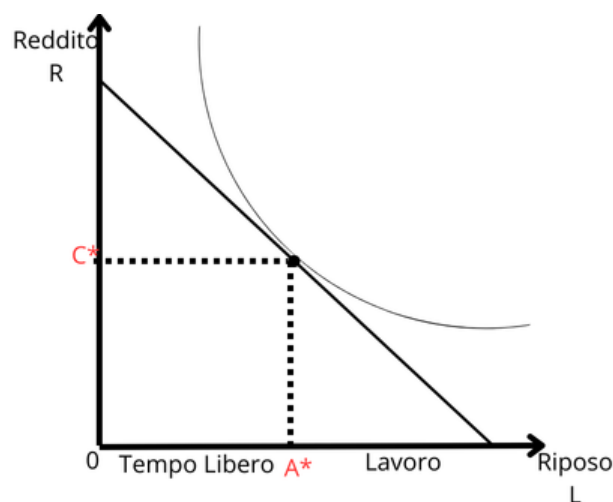
Per dimostrare graficamente la scelta del soggetto per quanto riguarda l'offerta di lavoro bisogna introdurre il vincolo di bilancio del soggetto data da:

$$R = (H - L)w = wH - wL$$

In cui H corrisponde alle ore totale disponibili mentre L alle ore che decida al tempo libero, w corrisponde al salario orario.

Il reddito che l'individuo può ottenere è dato dalle ore che decide di dedicare al lavoro moltiplicato per il tasso salariale orario. Il grafico mostra come la decisione dell'individuo ricade nel punto di intersezione tra il vincolo di bilancio e l'intersezione con la curva di indifferenza, in cui l'utilità del soggetto è massima (Bosi Paolo, 2023).

Figura 9: Vincolo di bilancio dell'individuo e punto di ottimo in base alla curva di indifferenza

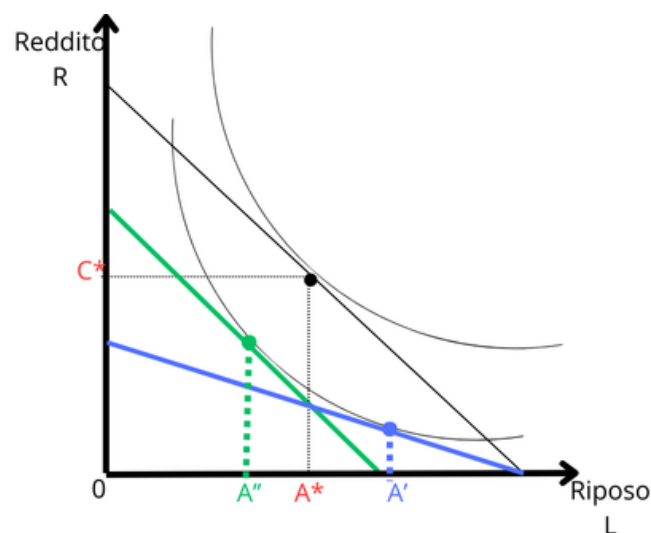


Introducendo, ora, un'imposta sul salario proporzionale, con aliquota t , il vincolo di bilancio si inclina verso il basso con una pendenza pari a $-w(1 - t)$ mentendo il punto di intercettazione sull'asse delle x pari a prima ma variando quello sull'asse delle y , che ora diventa $wH(1 - t)$. Se invece si introducesse un'imposta fissa (t_1), quindi indipendente dalle scelte del soggetto tra il riposo e la creazione di reddito, il vincolo di bilancio traslerebbe verso il basso di una quantità pari a t_1 , mentendo quindi un'inclinazione pari a $-w$.

In entrambi i casi, essendo che l'introduzione di una imposta provoca una riduzione del reddito, si crea un effetto distorsivo a causa dell'eccesso di pressione fiscale.

Il grafico che rappresenta questa nuova situazione è di seguito riportato:

Figura 10: Cambiamento nel vincolo di bilancio con l'introduzione delle imposte e nuovo punto di ottimo



La retta blu rappresenta il nuovo vincolo di bilancio con l'introduzione di una imposta proporzionale mentre quella verde nel caso di imposta fissa.

Le due nuove rette rappresentate portano a una scelta dell'individuo diversa.

Nel primo caso l'individuo deciderà di diminuire la sua offerta di lavoro, la scelta di impiegare più ore al tempo libero è data dal fatto che con la diminuzione del salario l'ozio diventa relativamente meno costoso (effetto sostituzione).

Al contrario in una situazione in cui viene implementata un'imposta fissa l'individuo sceglie di aumentare la sua offerta di lavoro. Il soggetto sentendosi più povero sceglierà di impiegare meno ore della sua giornata al tempo libero per provare a guadagnare una

remunerazione maggiore per compensare l'effetto peggiorativo dell'imposta (effetto reddito).

A prescindere dalla tipologia di imposta introdotta dallo Stato, in entrambe le situazioni esaminate, opera sia un effetto reddito sia un effetto sostituzione; la variazione dipende da quale dei due effetti distorsivi prevale sull'altro.

Un fattore che potrebbe portare con maggiore probabilità a una diminuzione delle ore di lavoro è la presenza di aliquote marginali elevate. Nel caso in imposta progressiva se il soggetto decidesse di aumentare le ore di lavoro, proprio queste ultime verrebbero tassate maggiormente spingendo il soggetto a diminuire le ore di lavoro offerte. Le imposte progressive sono più distorsive rispetto a quelle in somma fissa che risultano più efficienti. Il problema sorge dal momento che, nella realtà, le imposte a somma fissa sono operativamente non realizzabili a causa di una serie di problemi e per il fatto che non assicurino alcuni dei fini principali che lo Stato vuole perseguire con l'imposizione.

Le imposte a somma fissa richiederebbero che lo Stato abbia la possibilità di accedere a informazioni a cui non ha accesso come ad esempio le preferenze e le scelte di ciascun individuo. Inoltre non sarebbe la scelta migliore per perseguire lo scopo di redistribuzione dei redditi.

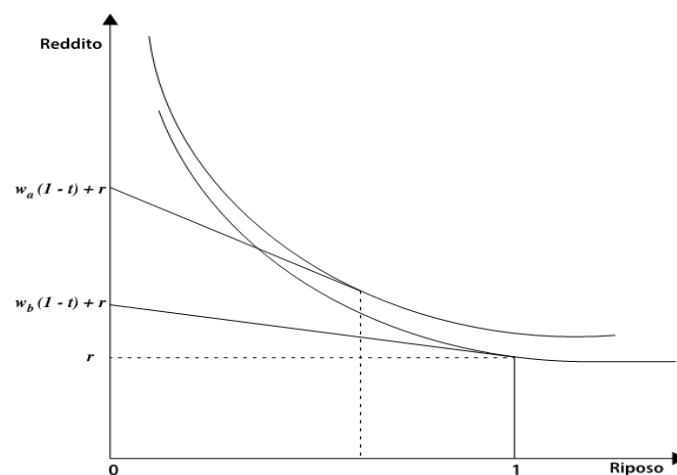
Allo stesso tempo le imposte progressive presentano un problema intrinseco che riguarda l'informativa. Per quanto questo sistema prenda a riferimento parametri misurabili dell'individuo in modo da diversificare e adempiere al principio di equità verticale, si basa sempre su informazioni fornite dal contribuente, il cui comportamento è sempre finalizzato a massimizzare il proprio benessere (Bosi Paolo, 2023).

Il modello esaminato prima ha delle criticità, in quanto ci sono dei fattori esogeni che possono influenzare in misura rilevante le scelte del soggetto indipendentemente dal sistema impositivo introdotto. A titolo di esempio si pensi alla soddisfazione che un soggetto può raggiungere svolgendo una determinata mansione indipendentemente dalla remunerazione che ottiene; oppure il fatto che certe decisioni non dipendano unicamente dal soggetto che le deve prendere ma possono essere influenzate da altri componenti, come nella famiglia.

Il modello appena analizzato può essere modificato introducendo i sussidi che lo Stato eroga agli individui situati sul suo territorio.

In questo contesto si ipotizza l'erogazione di sussidi monetari universali, quindi elargiti a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro condizione economica, patrimoniale e familiare, con preferenze identiche. L'unica variabile che differenzia la platea di beneficiari è il loro livello di reddito, in quanto ognuno ha abilità e percorsi formativi differenti che portano alla possibilità di guadagnare un salario orario diverso.

Figura 11: Vincolo di bilancio dell'individuo in presenza di sussidi da parte dello Stato e nuovo punto di ottimo



Il grafico mostra come a mano a mano che si passa da soggetti che guadagnano un reddito alto a individui che invece guadagnano un reddito più basso, tendente al sussidio (r), un gruppo sempre più crescente di lavoratori potrebbe trovare più conveniente smettere (o non iniziare proprio) a lavorare accontentandosi di beneficiare del sussidio offerto dallo Stato.

Più aumenta la tassazione sul lavoro e conseguentemente aumentano i sussidi, in quanto ricordiamo che questi ultimi sono finanziati grazie alle imposte che lo Stato preleva dal reddito dei cittadini, più gli individui che prima sceglievano di lavorare potrebbero essere incentivati a lasciare il mondo del lavoro, in particolar modo quelli con un reddito basso che tende ad eguagliare (o comunque avvicinarsi) al sussidio offerto dallo Stato.

Oggigiorno i programmi per contrastare la povertà non sono universali ma selettivi, ciò significa offrire dei benefici in termini di welfare state solo a soggetti che abbiano determinate caratteristiche e rispondano a specifici requisiti.

I programmi selettivi per il contrasto alla povertà hanno alcuni limiti.

Un primo limite dei programmi è la presenza di asimmetrie informative. I soggetti potrebbero richiedere i sussidi anche se non rientrano nella categoria specificata dal programma di welfare. Per lo Stato accertare che ogni richiedente riporti informazioni vere è molto costoso in quanto i controlli da attuare sarebbero molto simili a quelli intrapresi per verificare e combattere l'evasione fiscale.

Un secondo limite riguarda il fatto che i poveri, a cui è destinato il sussidio, non percepiscano alcun incentivo a offrirsi sul mercato del lavoro in quanto ogni euro guadagnato lavorato corrisponde ad un euro perso di sussidio.

A tal riguardo se un soggetto che beneficia di un sussidio, che di per sé è esente da tassazione, dovesse trovare un lavoro con uno stipendio basso, il quale verrebbe tassato con le aliquote IRPEF, sarebbe incline a rifiutarlo e continuare a percepire il sussidio.

Ciò avviene perché nell'accettare quel lavoro il soggetto percepirebbe un guadagno effettivo¹⁷ molto basso, in confronto all'aliquota effettiva¹⁸ che colpisce il suo reddito che invece tenderebbe a essere molto elevata, in quanto ogni euro guadagnato sarà tassato.

Il soggetto passa da una tassazione pari a zero, in quanto i sussidi sono esenti, a una tassazione positiva in quanto il reddito che guadagnerebbe lavorando andrebbe incontro a imposizione fiscale.

Il soggetto quindi rimane intrappolato nella sua condizione di povertà, in quanto il suo reddito disponibile effettivamente aumenterebbe di poco (se nel mercato viene offerto un salario basso) rispetto alla condizione in cui non lavori, potendo trovare poco allettante lo sforzo lavorativo e la rinuncia al tempo libero (Bosi Paolo, 2023).

I sussidi introdotti in Italia per contrastare la povertà quali Reddito di cittadinanza e successivamente l'Assegno di inclusione, hanno provato a introdurre un sistema di anti-trappola della povertà. Nel caso del RdC la normativa aveva previsto che se un componente

¹⁷ Il guadagno effettivo mostra quanto un soggetto può beneficiare dal suo sforzo lavorativo:

$\frac{\Delta \text{Reddito Disponibile}}{\Delta \text{Reddito Lordo}}$

$\frac{\Delta T}{\Delta \text{Reddito lordo}}$

¹⁸ L'aliquota effettiva misura la variazione dell'imposta netta al variare del reddito complessivo:

$\frac{\Delta T}{\Delta \text{Reddito lordo}}$ semplificando l'operazione appena descritta si può desumere l'aliquota effettiva come: $1 - \frac{\Delta T}{\Delta \text{Reddito lordo}}$

del nucleo familiare che beneficiava della misura avesse trovato un'occupazione dipendente, il maggior reddito percepito a livello familiare avrebbe inciso sull'ISEE solo nelle misura dell'80%. Questo meccanismo aveva durata limitata però, in quanto dopo un anno di produzione di questo maggiore reddito da lavoro, lo stesso sarebbe stato calcolato interamente nell'ISEE.

Successivamente l'Adi ha introdotto una misura per provare a contrastare la trappola prevedendo una franchigia di 3.000 euro lordi annui sul maggior reddito percepito se un soggetto del nucleo familiare beneficiario dovesse iniziare un'attività di lavoro dipendente (Bosi Paolo, 2023).

Negli anni molti studi sociologici e psicologici si sono susseguiti per provare a capire quanto di vero ci fosse nell'affermazione che i soggetti volontariamente scelgono di non affacciarsi nel mondo del lavoro per una questione di ozio, beneficiando al tempo stesso dei sussidi offerti dallo Stato. Le conclusioni sono state molto diverse rispetto a ciò che le persone si aspettavano, reduci da anni in cui la disoccupazione era vista come una vergogna e una colpa per l'individuo.

L'importanza del lavoro si è dimostrata fondamentale per le persone e non solo per una questione economica, che non è vista come la principale motivazione per cui gli individui lavorano, ma soprattutto per una questione interiore profonda.

Molte possono essere le motivazione per cui un individuo vuole lavorare al di là del reddito che guadagna dallo stesso, tutte a livello psico-emotivo. I soggetti vogliono sentirsi parte di una comunità, vogliono essere riconosciuti come parte integrante di un ecosistema e venire accolti in questo, in modo da costruirsi un proprio status e avere una propria identità all'interno del sistema. Oltre a questo c'è la volontà di svolgere compiti che trovino stimolanti, per cui gli sforzi fatti negli anni, a livello di studio o esperienza sul campo, vengano riconosciuti e approfonditi. Altra motivazione non economica che spinge un individuo a voler lavorare potrebbe essere l'opportunità di dare un proprio contributo alla società e dare un senso alla propria esistenza, non come identificazione con il lavoro, ma trovando in esso le stesse linee guida e di principio che trainano la vita dell'individuo.

Dagli studi è emerso che i soggetti hanno percepito veramente l'importanza del lavoro soprattutto una volta che questo viene a mancare. Una volta venuta a mancare l'attività lavorativa gli individui ne hanno risentito sia a livello di autostima, inficiando sulla loro

capacità di reagire nella vita, sia all'interno dell'ambito famiglia, nei ruoli e nei rapporti interni (Mingione Enzo, 2022).

A fronte di queste assunzioni, gli aiuti che lo Stato offre ai propri cittadini in virtù del loro reddito basso non sono la causa della mancata occupazione. Al contrario, numerosi studi e ricerche evidenziano che la volontà di lavorare va molto al di là del semplice guadagno economico. Lavorare non soddisfa solo esigenze materiali, ma risponde a bisogni profondamente radicati nell'animo umano, come il desiderio di realizzazione personale, il senso di appartenenza a una comunità e la ricerca di uno scopo nella vita. Questi fattori motivazionali sono spesso sottovalutati nei dibattiti sul welfare, ma giocano un ruolo cruciale nel determinare l'inclinazione degli individui a partecipare attivamente al mercato del lavoro, indipendentemente dagli aiuti ricevuti dallo Stato. Pertanto, sostenere che i benefici economici disincentivano la ricerca di un'occupazione rischia di semplificare eccessivamente una questione molto più complessa e sfaccettata.

Conclusion

Nel corso di questo elaborato si è evidenziato il ruolo centrale del Welfare state nella vita dei cittadini. È uno strumento essenziale per la realizzazione e il perseguimento di obiettivi cardine dell'ordinamento italiano come l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, perseguita grazie all'intervento dello Stato che si impegna a eliminare gli ostacoli che non la rendono effettiva o a porre i soggetti nelle medesime condizioni per la propria realizzazione personale (art. 3 Costituzione).

Si è analizzato come il Welfare si sia evoluto nello stesso modo in cui si è evoluta la società, affrontando passo per passo i nuovi problemi che emergevano ritenuti socialmente importanti.

Dopo avere analizzato come lo Stato finanzia il suo fabbisogno per la promozione dei programmi di welfare si sono analizzate i diversi programmi implementati in Italia per il contrasto alla povertà. Questi programmi hanno avuto un'evoluzione molto lenta in Italia e ci hanno messo anni per essere implementati nella realtà. È stato necessario in primo luogo la crisi del 2008 per far comprendere la debolezza del sistema di protezione sociale implementato in Italia che ha portato una prima svolta nell'introduzione di istituti più appropriati e vicini ai cittadini, che nel 2018 ha portato a un primo grande istituto volto alla tutela dei soggetti meno abbienti. Da quel momento il sistema di protezione per i soggetti in stato di povertà si è evoluto, con un susseguirsi di diversi interventi da parte dello Stato, lasciando i soggetti in una condizione di incertezza, dovuta alle condizioni necessarie per accedere alla tutela.

L'obiettivo comune di questi istituti è l'aumento del reddito delle famiglie in difficoltà e al contempo il sostegno delle stesse nella ricerca di un lavoro. Purtroppo questi programmi spesso non hanno portato ai risultati desiderati dal legislatore, sia dal punto di vista del reddito sia per quanto riguarda l'obiettivo occupazionale dei soggetti economicamente deboli.

In particolare, la ricerca ha evidenziato come la struttura del mercato del lavoro italiano e le politiche di assistenza abbiano contribuito, in alcuni casi, a creare disincentivi all'occupazione. L'interazione tra tassazione sul lavoro e sussidi statali può infatti portare a situazioni in cui il reddito da lavoro non rappresenta un miglioramento significativo rispetto ai benefici ricevuti, scoraggiando così l'entrata o il reinserimento nel mercato del lavoro. Questa dinamica è particolarmente evidente nelle fasce di popolazione

economicamente più vulnerabili, per le quali la sicurezza garantita dal welfare può, in assenza di opportunità reali di miglioramento, tradursi in una forma di immobilismo economico e sociale.

Nonostante ciò le motivazioni che spingono i soggetti a volersi offrire sul mercato del lavoro vanno ben oltre alla semplice remunerazione economica.

In questo contesto si intrecciano motivazioni profonde da un lato, vi è un senso di appartenenza a una comunità o a un progetto che conferisce un significato più ampio al proprio lavoro. Dall'altro, emerge il desiderio di fare qualcosa di utile e concreto, non solo per sé stessi ma anche per il bene della società. A ciò si aggiunge la volontà di crescere, sia a livello personale che professionale, di sviluppare nuove competenze e di raggiungere obiettivi che alimentano l'autostima e la realizzazione individuale. Queste motivazioni si combinano per creare un impulso potente verso il lavoro, che va oltre la semplice necessità economica e diventa una parte essenziale della propria identità e del contributo che si vuole dare al mondo.

In conclusione, l'analisi sulla trappola della povertà e i suoi collegamenti con il sistema dello Stato sociale e il sistema impositivo dello Stato hanno evidenziato la necessità di una ristrutturazione delle politiche di welfare in Italia, una modifica necessaria per trasformarle da strumento di mera assistenza a leva di emancipazione economica e sociale. Solo attraverso una riforma che si affaccia sul lungo termine sarà possibile costruire un sistema di welfare che, oltre a proteggere i cittadini nei momenti di bisogno, li aiuti concretamente a uscire dalla povertà e a partecipare pienamente alla vita economica e sociale del Paese. Questo può essere realizzato attraverso politiche attive del lavoro, programmi di formazione professionale mirati, e una revisione del sistema fiscale che riduca la pressione sulle fasce di reddito più basse, rendendo il lavoro una scelta più vantaggiosa rispetto alla dipendenza dai sussidi.

Bibliografia

1. Artoni Roberto; Welfare state e pandemia; 2020, Il Mulino-Rivistaweb; doi: 10.7377/100534
2. Banca d'Italia; "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014", anno XXV- 3 Dicembre 2015.
3. Banca d'Italia; "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016", 12 Marzo 2018.
4. Banca d'Italia; "Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2020"; 22 luglio 2022
5. Bosi Paolo, Corso di Scienza delle Finanze, Il Mulino, nona edizione, 2023
6. Bovini Giulia, Dicarlo Emanuele e Tomasi Antonella; Banca d'Italia; La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia; Questioni di Economia e Finanza; Dicembre 2023.
7. Burgarella Margherita; Il finanziamento dell'Istruzione- Versione 1, 2010
8. Busemeyer Marius R; Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare state democratico: profili per un'agenda di ricerca; 2020, Il Mulino- Rivistaweb; doi: 10.1483/96932
9. Camera dei deputati; Documentazione parlamentare; Politiche per il lavoro e previdenziali; Politiche attive e accesso al lavoro.
10. Camera dei deputati; Documentazione parlamentare; Studi-Affari sociali; Welfare; Misure di contrasto alla povertà.
11. Camera dei Deputati; Servizi Studi; XVII legislatura; Misure di contrasto alla povertà.
12. Camera dei Deputati; Welfare, Misure in contrasto alla povertà, XVII legislatura
13. Commissione Europea, Italia, Finanziamento dell'Istruzione superiore
14. Commissione Europea. (2004). Joint Report on Social Inclusion.
15. COVIP; L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia.
16. Eric Crettaz, The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: Theoretical and conceptual reflection, Franco Angeli, Sociologia del lavoro, 2021/161, P. 7-24, DOI: 10.3280/SL2021-161001
17. Giorgi Chiara, Welfare, 2020, Il Mulino-Rivistaweb, doi: 10.7377/100532
18. Guardiancich Igor; La riforma del welfare state in Italia a cavallo della crisi: cause, caratteristiche ed esiti; 2019, Il Mulino-Rivistaweb; doi: 10.1425/94678

19. INPS; Incentivi all'occupazione; Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali; Coordinamento generale statistico attuariale; 20 giugno 2024.
20. INPS; Rapporto annuale 2008; 03 Aprile 2017
21. INPS; Rapporto annuale 2014; 03 Aprile 2017
22. INPS; Rapporto annuale 2019; 10 Luglio 2019
23. INPS; Saverio Bombelli e Stefania Lucchini; I primi tre anni dei Reddito e pensione di cittadinanza, Analisi 2019-2021; Coordinamento Generale statistico attuariale.
24. INPS; Statistiche in breve; Prestazioni pensionistiche e beneficiari del sistema pensionistico italiano al 31/12/2022; Coordinamento Generale Statistico Attuariale.
25. ISTA; Povertà assoluta e spese per consumi-Anno 2023, 25 Marzo 2024
26. ISTAT, Condizioni di vita e reddito delle famiglie-Anno 2023; 7 Maggio 2024
27. ISTAT, Statistiche today, 25 Marzo 2024
28. ISTAT; Condizioni di vita e reddito delle famiglie; anno 2023; 7 Maggio 2024
29. ISTAT; Le persone senza dimora-Anno 2014; 10 Dicembre 2015
30. Joseph E. Stiglitz; "Economics of the Public Sector", 4° edizione, 2015
31. Mingione Enzo, Pugliese Enrico; "il Lavoro", Carocci Editore, 2022
32. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Fondi di solidarietà
33. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali; Agosto 2021.
34. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Seconda Relazione del Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza; Maggio 2024
35. Ministero dell'Istruzione e del Merito, Risorse finanziarie
36. Ministero della Salute; Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale; Pubblicazione 13 Marzo 2017, ultimo aggiornamento 29 Gennaio 2024.
37. ONU, Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2001/10., 2001
38. Paiella Monica Pia Cecilia; INPS; L'incidenza della contribuzione previdenziale sui redditi da lavoro in Italia, comparata con gli altri Paesi europei; Aprile 2024-numero 78; ISSN 2532-8565
39. Parlamento Italiano, Documenti; Temi dell'attività Parlamentare; L'assistenza sociale.
40. Ufficio parlamentare di bilancio; Il reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione; Flash n.2/18 Giugno 2021

41. Ufficio Parlamentare di bilancio; Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute; 27 Marzo 2024.

Sitografia

1. Assolombarda; Rapporto annuale OCSE; [https://www.assolombarda.it/centro-studi/taxing-wages-ocse-per-l2019ocse-nel-2023-in-italia-il-cuneo-fiscale-scende-al-45-1-dal-45-9-nel-2022-per-il-2024-stimiamo-un2019ulteriore-discesa-al-43-7-per-effetto-dell2019esonero-contributivo-e-della-rimodulazione-degli-scaglioni-fiscali#:~:text=La%20percentuale%20%20C3%A8%20composta%20per,lavoro%20\(24%20%25\).](https://www.assolombarda.it/centro-studi/taxing-wages-ocse-per-l2019ocse-nel-2023-in-italia-il-cuneo-fiscale-scende-al-45-1-dal-45-9-nel-2022-per-il-2024-stimiamo-un2019ulteriore-discesa-al-43-7-per-effetto-dell2019esonero-contributivo-e-della-rimodulazione-degli-scaglioni-fiscali#:~:text=La%20percentuale%20%20C3%A8%20composta%20per,lavoro%20(24%20%25).)
2. Consiglio d'Europa; <https://www.coe.int/it/web/compass/poverty>
3. EUROSTAT; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_\(MSD\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_(MSD))
4. EUROSTAT; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexp-seat&lang=it
5. EUROSTAT; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality#:~:text=In%202022%20%20the%20highest%20levels.\)%20and%20Belgium%20\(24.9\).](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality#:~:text=In%202022%20%20the%20highest%20levels.)%20and%20Belgium%20(24.9).)
6. EUROSTAT; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate
7. EUROSTAT; https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:Equivalent_disposable_income
8. fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora); Note sul Censimento permanente della popolazione "senza fissa dimora"; Uno, Nessuno, Centomila; 5 Gennaio 2023.
9. OCSE; Taxing Wages 2024, Tax and Gender through the Lens of the Second Earner; DOI:<https://doi.org/10.1787/dbcbac85-en>
10. OECD (2024), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 30 May 2024)
11. OECD. (2019). "Poverty", in Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/8483c82f-en>
12. OECD; www.oecd.org/social/societyataglance.htm

13. Parlamento Europeo;

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/60/lotta-alla-poverta-all-esclusione-sociale-e-alla-discriminazione#:~:text=La%20strategia%20Europa%202020%20ha,di%20person e%20entro%20il%202020>

14. Samuel Kofi Tetteh Baah, Dean Mitchell Jolliffe, Christoph Lakner and Daniel Gerszon Mahler. (2023). The World Bank. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/where-do-the-poor-live.html>

15. The World Bank. (2024). Poverty & Inequality update.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/69d007a1a509633933b92b3804d0e504-0350012024/original/poverty-and-inequality-spring-update-6.pdf>

16. The World Bank. (2023). Poverty and Inequality.

<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/poverty-and-inequality.html>