

# **REDDITO DI CITTADINANZA E OLTRE**

**Per contrastare la povertà  
combinare più politiche**

**Emanuele Ranci Ortigosa**

**Massimo Baldini**

**Chiara Saraceno**

**Claudio Lucifora**

**Tiziano Treu**

**Antonio Tosi**

## REDDITO DI CITTADINANZA E OLTRE Per contrastare la povertà combinare più politiche

- 1 *Ridefinire e integrare misure, connettere politiche*  
Emanuele Ranci Ortigosa
- 7 *Reddito di cittadinanza, redistribuzione dei redditi, lavoro*  
Massimo Baldini
- 13 *Politiche per le famiglie e per i minori come strumento  
di contrasto alla povertà*  
Chiara Saraceno
- 22 *Welfare e lavoro povero*  
Claudio Lucifora
- 26 *Il lavoro povero: radici strutturali e rimedi*  
Tiziano Treu
- 34 *Reddito di cittadinanza e povertà abitativa*  
Antonio Tosi

**il punto di welforum**

Supplemento a  
**welforum.it**

Direttore responsabile:  
**Emanuele Ranci Ortigosa**

Registrazione presso il Tribunale di  
Milano n. 227 del 19 luglio 2017.

Welforum è un progetto della



**Associazione per  
la Ricerca Sociale**

Via XX Settembre 24, 20123 Milano

È vietata la riproduzione dei  
testi, anche parziale, senza  
autorizzazione.

**[www.welforum.it/il-punto](http://www.welforum.it/il-punto)**

# Ridefinire e integrare misure, connettere politiche

Quando parliamo di povertà tendiamo istintivamente a vederla in termini di carenza di reddito e talora di beni patrimoniali, come povertà economica quindi. Spesso però a tale componente, certamente fondamentale, se ne associano altre, relative ad altri fattori di povertà, già di per sé rilevanti, che tendono a interagire e a cumularsi con la povertà economica, e anche fra loro, configurando situazioni composite, complesse, multifattoriali. Oltre che di povertà economica è quindi opportuno considerare nelle situazioni concrete altri fattori di povertà: fattori personali (dovuti a età, salute, carenza di conoscenze, competenze, cultura, o ad altri limiti individuali); familiari (criticità coniugali, monogenitorialità, oneri assistenziali di bambini, disabili o anziani, ad esempio); carenze relazionali e marginalità sociale; impossibilità di lavorare, lavoro povero, disoccupazione; disagio abitativo. E si potrebbe continuare.

Contro la povertà intesa e trattata prioritariamente come povertà economica, i sistemi di welfare attivano misure di integrazione di redditi insufficienti, individuati assumendo come selettore un indicatore della situazione economica, significativo anche perché, come abbiamo detto, la povertà economica spesso origina, è frutto o comunque si accompagna ad altre povertà, ma non esaustivo rispetto alle varie forme e ai diversi fattori di povertà che abbiamo richiamato.

Gli interventi di integrazione del reddito assumono generalmente come criterio base l'universalismo selettivo: beneficiano tutti quelli che sono in condizione di povertà economica, in rapporto all'entità del loro bisogno. Sono volti a integrare redditi familiari insufficienti con erogazioni monetarie, bene fungibile funzionale a utilizzi considerati prioritari dai beneficiari. Sono normalmente sottoposti a condizionalità.<sup>1</sup>

Le attuali politiche di contrasto alla povertà non contemplano solo erogazioni monetarie, ma anche altri interventi a queste complementari, volte a superare una logica solo assistenzialistica e assumere anche una prospettiva promozionale, di valorizzazione e sostegno delle risorse delle persone e delle famiglie, e di loro attivazione per un inserimento sociale e, ovunque sia possibile, nel mercato del lavoro. Prospettive che possono essere perseguite efficacemente solo con lo sviluppo di reti qualificate e integrate di servizi sui territori.

I vari caratteri e le varie componenti che la povertà presenta sono oggetto anche di specifiche politiche generali di intervento. Baldini, Busilacchi e Gallo (2018) hanno svolto un'interessante analisi a livello europeo sull'insieme delle politiche impegnate a combattere la povertà nelle sue diverse configurazioni, ponendone a confronto l'efficacia nell'abbattere la povertà economica. Evidenziano così che misure che intervengono con sostegni su alcuni dei fattori specifici di povertà (fa-

**Emanuele Ranci Ortigosa**

1 Interessanti le riflessioni sulle tendenze di evoluzione del welfare proposte da Remo Siza (2019) su *Prospettive Sociali e Sanitarie*.

miglia, casa, lavoro) abbattano la povertà economica più efficacemente delle misure generali volte specificamente a contrastare la povertà.

La tabella 1 evidenzia comparativamente la generalizzata debole efficacia delle misure specifiche contro la povertà e l'emarginazione sociale, e il peso invece di altre politiche mirate su componenti specifiche della povertà. Per contrastare efficacemente la povertà si propone quindi un problema di coordinamento tra le politiche esplicitamente mirate a contrastare la povertà e le politiche generali su famiglia, casa e lavoro, per fermarsi alle voci principali.<sup>2</sup>

Baldini, Busilacchi e Gallo, gli autori delle analisi citate, sintetizzando le varie tendenze in atto nei Paesi europei da loro analizzati, osservano che in alcuni Paesi si tende a incorporarle in tutto o in parte in una politica/misura di contrasto alla povertà articolata al suo interno, mentre in altri si

tende piuttosto a connetterle in un sistema integrato di più politiche. In particolare in alcuni dei Paesi europei più importanti, come Gran Bretagna, Francia, Germania e Spagna, essi notano “una tendenza a passare da singole misure di universalismo selettivo a sistemi integrati e armonizzati di sostegno al reddito dei meno abbienti in cui la misura di RM, indirizzandosi prevalentemente a persone abili al lavoro, diventi a tutti gli effetti una sorta di indennità di disoccupazione assistenziale fortemente condizionata che, combinata ad altri minimi categoriali per anziani e disabili, e soprattutto all'integrazione armonizzata con altre politiche di natura differente (*housing*, sanitarie, ecc.), consente di sostenere le necessità quotidiane dei più poveri. Sembra configurarsi in tal senso una sorta di sistema integrato di reddito minimo piuttosto che una politica di reddito minimo in senso stretto, con un'efficacia complessiva superiore rispetto ad alcuni anni fa” grazie ad “aiuti e sostegno alle necessità vitali (ad esempio sostegno per la casa e per il riscaldamento o per i beni di prima necessità”.

### Dall'Europa all'Italia, il coordinamento delle politiche contro la povertà

E veniamo all'Italia. Durante gli anni della crisi economica i poveri in Italia sono quasi triplicati, quelli assoluti salgono a più di 5,5 milioni, quelli relativi a quasi il doppio. Esiti analoghi si verificano in quei Paesi europei privi di politiche sociali e di sistemi assistenziali mirati a sostenere le situazioni di maggior bisogno. Anche perché il nostro sistema assistenziale non era assolutamente strutturato per assumere e affrontare adeguatamente tale finalizzazione, in quanto esito di un'aggregazione nel tempo di provvedimenti incoerenti, frammentato, assai poco equo e redistributivo.

Nelle analisi comparative dello studio citato, anche Baldini, Busilac-

**TABELLA 1: Riduzione in punti percentuali degli indici di incidenza e di intensità della povertà per categoria di trasferimento sociale (2016)**

Paese	Famiglia	Povertà o esclusione sociale	Housing	Disoccupazione	Totale
Regno Unito	3,9	2,0	5,2	0,5	9,2
Paesi Bassi	1,5	3,0	4,4	2,5	8,9
Francia	2,0	0,9	2,3	3,3	7,6
Svezia	1,9	0,6	3,7	1,9	7,4
Totale	2,0	0,8	1,8	2,0	5,6
Germania	2,5	0,4	1,2	2,1	4,7
Spagna	0,1	0,7	0,1	3,1	3,9
Italia	1,1	0,1	0,1	2,1	3,3
Portogallo	0,5	0,3	0,0	2,1	3,0
Grecia	1,1	0,6	0,0	0,6	2,2
Polonia	1,4	0,2	0,2	0,5	2,2

Fonte: Baldini, Busilacchi, Gallo, 2018

2 Sono dati relativi al 2014, che quindi per l'Italia non considerano né il Rei né il RdC, ma che comunque non spostano di tanto l'imputazione delle risorse del sistema assistenziale nel suo insieme da invalidare le osservazioni qui riprese.

chi e Gallo sottolineano che nel 2016 l'Italia era l'unico Paese in cui la spesa *pro capite* per trasferimenti per tutte le famiglie, per il complesso della popolazione quindi, era inferiore a quella per le famiglie povere, che sono evidentemente più bisognose di supporto economico. Si confermava così lo scarso effetto redistributivo della nostra spesa assistenziale, già ben evidenziata dalla nostra ricerca Ars, Irs, Capp del 2016 (Ranci Ortigosa, Mesini, 2016), che aveva stimato che i trasferimenti assistenziali andavano per  $\frac{1}{3}$  a famiglie collocate nella metà superiore dei decili Isee, quindi almeno benestanti e talora ricche. Questo mentre il 44% delle famiglie in povertà assoluta non riceveva alcun sostegno, così come il 24% di quelle in povertà relativa, come il 28% delle famiglie del decile a più basso livello di Isee. Famiglie queste ultime che potevano contare su un reddito medio disponibile equivalente annuo di soli 7.014 euro, poco più di 500 euro al mese.

Anche la Corte dei Conti, nel suo Rapporto sulla finanza pubblica del 2018, in merito alla spesa assistenziale osserva: “I passi avanti compiuti non debbono far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento [...]. Secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30% delle famiglie con Isee più elevato...”.

Come già il Rei, a seguito di un percorso parlamentare che tolse le aperture in tal senso che il progetto governativo originale conteneva, anche il RdC ancora una volta introduce una nuova misura senza rivedere e riordinare coerentemente neppure le altre misure previste dal sistema assistenziale a integrazione di redditi ritenuti insufficienti, più di 18 miliardi, a cominciare da pensioni e assegni sociali, per continuare con decine e decine di erogazioni e sgravi fiscali, alcuni individuati, altri che si cerca di scovare.

Quindi in Italia un primo serio problema di coordinamento e integrazione – è questo il tema specifico di questo scritto – che tutti i governi e le relative maggioranze si sono rifiutati finora di affrontare, riguarda la riforma dei trasferimenti monetari su criteri di coerenza, di equità distributiva e di efficacia rispetto ai bisogni trattati.

## **Le componenti del RdC e le politiche di settore**

Per collocare le politiche e le misure contro la povertà del nostro Paese rispetto agli indirizzi delle politiche di Paesi europei individuati da Baldini, Busilacchi e Gallo ci soccorre un recente articolo di Caiolfa (2019) pubblicato su *Welforum.it* che riprendo per quanto qui ci interessa: “Dopo molti mesi di elaborazioni e confronti, in cui la discussione politica è stata molto più esposta della conoscenza tecnica e amministrativa, il RdC ha assunto una conformazione ben definita ed è ora possibile far emergere l'assetto di base del RdC [...]. Attualmente il RdC è sostanzialmente un dispositivo plurischema composto da cinque misure specifiche:

1. una misura di integrazione al reddito che ingloba l'analoga misura Rei;
2. una misura economica per il sostegno all'abitazione;
3. una misura di politica attiva per il lavoro composta a sua volta da più azioni (il Patto per il lavoro);

4. una misura di politica attiva per l'inclusione composta dalle azioni di sistema già avviate nel Rei (il Patto per l'inclusione);
  5. una misura previdenziale", la pensione di cittadinanza.
- Parrebbe quindi che il RdC vada a collocarsi fra le politiche che tendono a incorporare nella misura specifica di contrasto alla povertà anche interventi che contenutisticamente concernono il lavoro, la casa, la famiglia, e anche altre politiche settoriali.

Anche Caiolfa ritiene che "un dispositivo così complesso e innovativo per il nostro Paese non possa essere compreso e criticato se le sue singole componenti, le cinque misure specifiche, non vengono messe in relazione con le rispettive politiche di settore perseguite (o non perseguite) dal complesso degli enti pubblici di riferimento. Un lavoro molto impegnativo ma da affrontare se si vuole comprendere a fondo il modo con cui le dinamiche provocate dall'attuazione del RdC possono risultare più o meno efficaci rispetto alle politiche pubbliche dei singoli ambiti interessati e viceversa".

Tanto più che come il RdC, politica di contrasto alla povertà, anche le politiche di settore per il lavoro, per la famiglia, per la casa, (e potremmo aggiungerne altre), che hanno, o dovrebbero avere, loro finalità e loro strategie generali per perseguirle, prevedono sia misure di integrazione del reddito sia interventi ad esse complementari. In merito ai sostegni per la famiglia e per la casa, il RdC interviene senza alcuna attenzione alle politiche generali perseguite o auspicate per tali tematiche sociali, arrivando anzi a contraddirle apertamente con le sue scale di equivalenza che penalizzano le famiglie con figli, soprattutto se numerose. Analoghe osservazioni potrebbero essere effettuate in merito alle politiche del lavoro. Questo rafforza l'esigenza di verificare la coerenza fra le politiche generali di settore, con le loro finalità, e le misure previste dal RdC per trattare e fronteggiare analoghe esigenze e bisogni.

### **Universalismo +/- selettività?**

Nel rispondere a questa esigenza occorre anche tenere presente che i trasferimenti, di cui fin qui ci siamo prevalentemente occupati, assumono come criterio prevalente l'universalismo selettivo, che ha un grande valore in termini di equità e riduzione delle disuguaglianze, ma presenta anche dei limiti, soprattutto nelle offerte di servizi di sostegno e promozione, ma anche rispetto alle erogazioni monetarie. Tanto che anche queste talora optano per un universalismo non selettivo, per esempio se scelgono di beneficiare con un analogo sostegno tutti i minori, a prescindere dalla situazione reddituale delle famiglie, o di gran parte di esse. Interventi selettivi infatti sono in certa misura sempre connotati, tendono a collocare il beneficiario in una quota di società distinta e svalutata. Da qui l'offerta anche di interventi propriamente universali, e, in questa prospettiva, l'importanza decisiva che assume la estensione e la qualità di servizi per tutti, come quelli per l'infanzia, la scuola, la sanità e altri ancora, che sono in grado di prevenire o di superare disparità di condizione familiare, di contenere ghettizzazioni o emarginazioni, specie fra minori e giovani e di aprire a culture e comportamenti condivisi dalle diverse fasce sociali. Tali servizi sono opportunità di superamento della separatezza, di inclusione relazionale e sociale, di integrazione. Altrettanto importante assicurare a tutti di poter beneficiare di beni comuni (ambiente urbano o rurale di vita, sicurezza, ecc) anche con misure specifiche di sostegno all'accesso e all'uso per i poveri e gli

emarginati perché ne possano godere al pari di chi vive in condizioni di maggior benessere.

## **Welforum.it rilancia il tema**

Potremmo dire che il nostro Paese ancora non ha affrontato la scelta fra una politica articolata al suo interno su varie tematiche inerenti la povertà, come appare il RdC, e un sistema di politiche fortemente integrate. Nell'un caso come nell'altro la ricerca della coerenza e del coordinamento fra le componenti della politica contro la povertà, e fra questa e le politiche sociali di settore, pone comunque una ricerca di coordinamento. Consideriamo quindi di grande importanza e attualità insistere ancora una volta a porre il problema con interventi e convegni. Non si tratta di speculare su astratte modellistiche organizzative ma di vedere, utilizzando anche esperienze avanzate di altri Paesi, quali assetti appaiono dare maggiori opportunità di convergenza e coerenza con conseguenti probabilità di migliori esiti di efficienza, efficacia, equità. Che insomma offrano maggiori benefici alle famiglie in povertà. Tenendo naturalmente presente che sugli esiti pesano molti altri fattori oltre quello strutturale e organizzativo, quali l'entità della povertà e della diseguaglianza sociale, l'entità delle risorse investite, le competenze e volontà degli attori, la funzionalità degli apparati pubblici, i loro rapporti con le iniziative del sociale, e altri ancora.

Da tempo con le nostre ricerche e proposte affermiamo che non è possibile rendere più coerenti, convergenti e quindi efficaci le nostre politiche sociali, affrontando e superando i limiti di settorialismo, parcellizzazione, inefficacia che da sempre le caratterizzano, aggiungendo semplicemente di volta in volta nuove singole politiche o misure. Occorre avere il coraggio e l'avvedutezza di rivedere contestualmente il sistema esistente, contrassegnato per valutazione largamente condivisa da molteplici misure obsolescenti e parcellizzate, per ridisegnarlo e riorganizzarlo, concentrando le risorse finanziarie su un numero selezionato di misure che lo mettano in grado di: misurarsi efficacemente con situazioni sociali e bisogni in continua evoluzione; a assumere approcci culturali e operativi innovativi che elaborazioni ed esperienze, nazionali e internazionali, propongono; gestire in modo efficiente le limitate risorse disponibili senza ridimensionare ma, all'opposto, riqualificando il nostro sistema di welfare.

Come *Welforum.it*, con il convegno "Per contrastare la povertà, combinare più politiche" svoltosi a Roma il 14 maggio 2019, e con una serie di articoli pubblicati sul sito, abbiamo cominciato a proporre e a sostanziare con l'apporto di esperti qualificati e sperimentati, questa impegnativa riflessione sull'opzione fra una politica articolata al suo interno su varie misure inerenti la povertà, come appare il RdC, e un sistema di politiche fortemente integrate su cui alcuni grandi Paesi europei si stanno orientando. I contributi qui raccolti, scritti da esperti più che qualificati che ringrazio per la loro collaborazione, non coprono naturalmente tutti i campi di possibile interferenza, ma ne trattano certamente quelli di forte rilevanza, famiglia, lavoro, casa, gli stessi quantificati e comparati a livello europeo nelle tabelle comparative fra Paesi europei riportate in apertura.

Gli articoli che presentiamo di seguito contengono infatti analisi del RdC relativamente all'area di bisogni e di politiche considerate e proposte di correzione e superamento, relativamente a integrazioni moneta-

rie del reddito (Massimo Baldini), politiche famigliari (Chiara Saraceno), politiche del lavoro (Tiziano Treu, Claudio Lucifora), politiche della casa (Antonio Tosi).<sup>3</sup>

## Bibliografia

- Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), “Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati di contrasto della povertà. Un’analisi di dieci paesi europei”, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2
- Caiolfa M. (2019), “L’attuale configurazione del RdC: una mappa cognitiva”, *Welforum.it*, 15 ottobre
- Corte dei Conti (2018), *Rapporto sulla finanza pubblica*
- Gallo G., Toso S. (2018), “Assistenza e ammortizzatori sociali”, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, Il Mulino, Bologna
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma
- Inps (2018), “Reddito di inclusione. Nuclei beneficiari e persone coinvolte”, *Osservatorio statistico*, gennaio-settembre 2018, dati provvisori aggiornati al 19 ottobre
- Istat (2018), *La povertà in Italia 2017*
- Istituto per la Ricerca Sociale (a cura di) (2019), “Welforum.it sul Reddito di cittadinanza”, *Welforum.it*, febbraio 2019
- Lucifora C. (2019), “Welfare e lavoro povero”, *Welforum.it*, 20 maggio
- Medicina I. (2019), “Reddito di Cittadinanza e politiche attive del lavoro. Tra nuove regole e continuità”, *Welforum.it*, 30 maggio
- Mesini D., Medicina I. (2018), “Reddito di Cittadinanza: contrasto alla povertà o sussidio di disoccupazione?”, *Welforum.it*, 16 novembre
- Ranci Ortigosa E. (2019), “Esclusione sociale, povertà e welfare”, in Dell’Aringa C., Guerrieri P. (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un’agenda per l’Italia*, Il Mulino, Bologna
- Ranci Ortigosa E. (2018), “Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza”, in *Rapporto Cnel su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche al confronto*, Francesco Brioschi Editore, Milano
- Ranci Ortigosa E. (2018), “L’auspicabile cambiamento nelle politiche sociali”, *Welforum.it*, 31 luglio
- Ranci Ortigosa E., Mesini D. (a cura di) (2016), “Costruiamo il Welfare dei Diritti”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2
- Saraceno C. (2019), “Reddito di cittadinanza: le forti criticità sulla povertà minorile”, *Welforum.it*, 10 febbraio
- Siza R. (2019), “Il Reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2
- Tosi A. (2019), “Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa”, *Welforum.it*, 16 maggio
- Toso S. (2018), “Una ricostruzione storico-analitica”, in Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, *Nuove (e vecchie povertà): quale risposta*, Il Mulino, Bologna

3 Su *Welforum.it* è possibile vedere anche le relazioni presentate nella sessione del mattino del convegno “Per contrastare la povertà, combinare più politiche” svoltosi a Roma il 14 maggio 2019, e non tradotte poi in articoli, di Elena Granaglia e Stefano Sacchi. Si trovano anche le relazioni della sessione pomeridiana del convegno, impegnate sui temi dell’attuazione del RdC, con le sue luci e ombre, e con suggerimenti correttivi.



# Reddito di cittadinanza, redistribuzione dei redditi, lavoro

La prima parte di questo intervento è dedicata a una sintesi dei principali punti critici della spesa sociale contro la povertà in Italia; la seconda si concentrerà su alcune caratteristiche del Reddito di cittadinanza (RdC), in particolare sulla sua relazione con le condizioni lavorative dei beneficiari.

**Massimo Baldini**

## La spesa sociale contro la povertà

Affinché un trasferimento monetario abbia efficacia nel redistribuire risorse, sono necessarie due condizioni. La prima è che l'importo destinato a questo trasferimento (o insieme di trasferimenti con target simile) sia significativo: se le risorse sono scarse, i risultati non potranno che essere mediocri. La seconda condizione è che il *targeting* della misura sia efficace, cioè che le risorse non vadano disperse anche a favore di soggetti diversi dal gruppo che si intende raggiungere.

Quanto alla prima condizione, è noto che la spesa sociale italiana è squilibrata a favore delle pensioni, quindi dedica un budget ridotto, rispetto agli altri principali Paesi europei, al sostegno della famiglia e al contrasto della povertà.

Secondo le statistiche della protezione sociale elaborate dalla Commissione europea, ad esempio, nel 2017 le voci *Old age* e *Survivors* rappresentano assieme il 58% della spesa sociale italiana, contro una media del 47% circa nell'area dell'euro (inclusa la stessa Italia, che incrementa questa media). Viceversa, la voce *Family/children* occupa il 6,3% della spesa sociale, contro l'8,2% dell'area euro, mentre per la categoria *Social exclusion* i corrispondenti valori sono 1,1% e 2%. Va comunque sottolineato che il peso di entrambe queste voci è in significativa crescita in Italia negli ultimi anni, almeno a partire dal 2012. Rimane una differenza importante rispetto agli altri Paesi europei.

La spesa in denaro per i trasferimenti diversi dalle pensioni, inoltre, non è solo modesta, ma è anche scarsamente concentrata a favore dei redditi bassi, come ad esempio mostrato in Ranci Ortigosa e Mesini (2016). La figura 1 mostra, per decili di reddito disponibile familiare, quante famiglie in ogni decile ricevono almeno un trasferimento monetario diverso dalle pensioni nel 2015. In Italia solo il 35% dei nuclei che compongono il 10% più povero sono raggiunti dai trasferimenti monetari, la quota più bassa tra i grandi Paesi europei che la figura considera.

La combinazione tra spesa modesta e scarsa concentrazione a favore dei più poveri produce un effetto dei trasferimenti monetari poco redistributivo, nel senso che riduce poco la disegualianza del reddito disponibile rispetto a quella del reddito di mercato. L'introduzione del RdC è quindi opportuna, sia per l'aumento delle risorse, sia perché esse

sono concentrate sulla parte inferiore della distribuzione.

Mentre il riequilibrio della spesa sociale verso famiglia e povertà è un tema principalmente italiano, tutti i Paesi europei stanno affrontando tre grandi problemi:

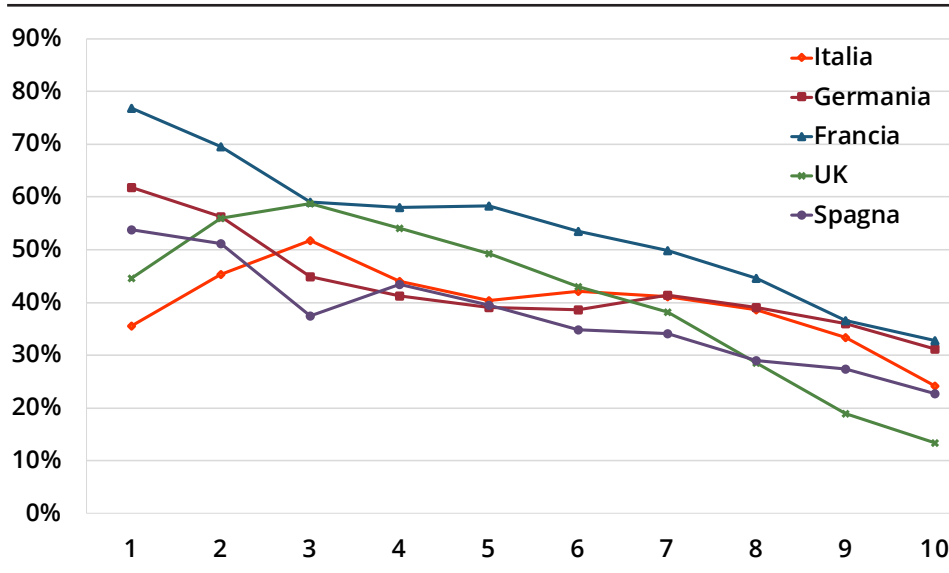
1. Raccordo tra schemi diversi che si rivolgono a platee simili o alle stesse persone. È spesso avvertita l'esigenza di semplificare e generalizzare istituti inizialmente pensati per un piccolo numero di soggetti o per una fase ristretta del percorso lavorativo e di vita individuale.
2. Cambiamenti del mercato del lavoro. Fenomeni come la globalizzazione e il cambiamento tecnologico si traducono, per molti, in lavori precari e poco pagati. Il sistema di welfare dovrebbe adattarsi a questo nuovo contesto, innovando strumenti e regole.
3. Accesso al welfare di autoctoni e stranieri. La crescente disegualianza interna a molti Paesi è spesso, a ben vedere, un aumento della distanza tra i vecchi residenti e gli ultimi arrivati, spesso confinati nelle occupazioni meno retribuite e con rilevanti carichi familiari. Il conseguente massiccio accesso al welfare da parte degli immigrati è una delle maggiori cause di tensione sociale, con evidenti ripercussioni anche sul fronte politico. È un tema centrale che però non tratteremo in questa sede.

A proposito del primo problema va sottolineato che in tutti i Paesi europei la povertà economica non è contrastata solo con uno strumento di reddito minimo garantito, ma con un'ampia gamma di trasferimenti che riguardano famiglia, casa, disoccupazione, invalidità, minori. Tutti devono essere considerati per valutare l'efficacia dei sistemi di welfare nel contrasto alla povertà. La presenza di una molteplicità di schemi che si rivolgono a platee spesso coincidenti e sempre confinanti presenta molti rischi: di non volute sovrapposizioni, di basso take up per scarsa conoscenza del singolo strumento, del formarsi di una burocrazia pesante, di un'alta incidenza dei costi amministrativi rispetto agli importi trasferiti, di difficoltà di coordinamento tra istituti gestiti da enti diversi che non si scambiano informazioni, di una lunga permanenza in alcuni schemi, ed infine di alte aliquote marginali effettive, che possono portare a trappole della povertà.

Un'alta aliquota marginale effettiva si manifesta, ad esempio, con la rapida riduzione del totale dei trasferimenti nel caso in cui il beneficiario inizi a lavorare, se i sussidi dipendono negativamente dal reddito familiare. In questo caso, il vantaggio economico derivato da un'occupazione potrebbe essere basso, perché quando la si intraprende si perde o si ridimensiona il sussidio. E in più si devono affrontare i costi associati al lavoro (ad esempio il trasporto o la cura dei bambini).

Di fronte al proliferare delle forme di intervento, alcuni Paesi europei stanno tentando la strada della semplificazione, creando nuovi schemi che accorpano e sostituiscono molti di quelli preesistenti.

**FIGURA 1: Quota di famiglie che ricevono almeno un trasferimento monetario diverso dalle pensioni, per decili di reddito**



Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati EU-Silc, 2016

In Germania la riforma Hartz ha ridotto da 3 a 2 gli schemi contro la povertà derivante da lavoro insufficiente, nel Regno Unito l'*Universal credit* sta rimpiazzando, tra molte difficoltà amministrative, ben sei schemi diversi.

In Francia il piano di lotta alla povertà, che Macron ha lanciato nel 2018 nell'ambito delle misure per reagire alle proteste dei "gilet gialli", prevede che il nuovo Reddito di assistenza universale dal 2020 unifichi il sussidio contro la povertà, una misura di integrazione del reddito da lavoro, il sussidio per la casa e forse altri trasferimenti minori.

In Italia il RdC ha sostituito il Reddito di Inclusione, ma rimangono moltissimi altri schemi poco o per nulla coordinati tra loro: la Carta acquisti, che molti ignorano sia ancora in vita, i bonus acqua, energia e gas, l'assegno di maternità, l'assegno alle famiglie con 3 figli, le tante forme di pensioni di invalidità, il bonus bebè, il fondo affitto, i trasferimenti dedicati dei Comuni, gli sconti comunali sulle tariffe, l'assegno sociale e sicuramente altri ancora. Il RdC potrebbe essere l'occasione giusta per procedere verso una semplificazione.

Anche grazie al coordinamento delle istituzioni comunitarie, è in corso in Europa una convergenza tra sistemi di reddito minimo che riguarda regole di accesso, importo dei trasferimenti, condizionalità (Baldini et al., 2018). I punti in comune tra i vari Paesi sono l'importanza dei servizi di riqualificazione e inserimento e dell'attivazione, la semplificazione, e soprattutto la centralità del lavoro, posto esplicitamente come obiettivo chiave per tutti o quasi tutti i beneficiari degli interventi.

Nel dibattito politico, che riflette le opinioni e i sentimenti prevalenti nella popolazione, grande enfasi continua quindi ad essere posta sull'inserimento lavorativo. Il *basic income* incondizionato pare ancora lontano, e non solo per motivi di budget. Il lavoro conferisce autonomia, autostima, riconoscimento sociale, dignità. Eppure, a causa di fenomeni come la globalizzazione, il progresso tecnologico e la crisi economica iniziata nel 2008, il mercato del lavoro è in questi anni sottoposto a cambiamenti radicali.

Secondo il recente *Employment Outlook* dell'Ocse (Oecd, 2019), solo il 14% dei posti di lavoro sono ad alto rischio di automazione nei prossimi anni. Però tantissimi cambieranno, e la qualità di molti potrebbe peggiorare. Le diseguaglianze nel mercato del lavoro stanno inoltre aumentando e aumenteranno in futuro. Cresce in particolare la quota di lavoratori con redditi bassi. Anche in Italia il mercato del lavoro si sta polarizzando: tra 1995 e 2015 sono aumentate le quote di lavoratori in occupazioni *high-skilled* e *low-skilled*, mentre diminuisce la percentuale occupata in posti *middle-skilled*. Aumentano insicurezza e precarietà. Non è più scontato che occupazioni *middle-skilled* permettano stili di vita da classe media. Sta aumentando l'incidenza dei *working poor*: persone che lavorano ma che vivono in famiglie povere. Anche il lavoro non standard si sta diffondendo: riguarda autonomi, lavoratori a termine, il *part time* involontario. Tra 2006 e 2017 in Italia è molto cresciuta (decisamente più della media europea) la quota di lavoratori sotto-occupati, che cioè lavorano meno di 30 ore a settimana ma vorrebbero lavorare di più. Se il mondo del lavoro diventa più rischioso, è efficiente, oltre che equo, aumentare il grado di assicurazione che può essere fornito dalle politiche sociali.

## Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro

Visti questi cambiamenti strutturali del mercato del lavoro, è necessario pensare a un sussidio che non sia alternativo al lavoro, ma per molti soggetti «deboli» sia complementare ad esso, nel senso che non dovrebbe solo compensare la mancanza temporanea di reddito, ma sia anche in grado di integrare i bassi redditi da lavoro, non produca effetti di trappola della povertà, soprattutto sul secondo percettore, e possa essere percepito anche per lunghi periodi, se il reddito da lavoro rimane basso.

Il RdC può assolvere tutti questi compiti? La sua versione iniziale assumeva che lavoro e povertà fossero situazioni con scarsa sovrapposizione. L'ipotesi implicita era che

il RdC avrebbe dovuto compensare la mancanza di reddito nei momenti di disoccupazione, durante i quali i Centri per l'impiego avrebbero aiutato il disoccupato a cercare un nuovo lavoro. Trovato quest'ultimo, la condizione di povertà sarebbe stata superata e con essa il bisogno del sussidio. La relazione tra povertà e lavoro è però molto più complessa: gran parte delle famiglie povere non ha disoccupati, e gran parte delle famiglie con disoccupati non è povera (tabella 1).

L'aumento del numero dei lavoratori nei nuclei in povertà è una via d'uscita possibile solo per una loro parte. Per gli altri, bisogna tenere conto del fatto che in molti casi non vi sono membri adulti occupabili, e che quando vi sono, la loro "occupabilità" può essere bassa a causa di caratteristiche personali (età, condizioni di salute, capitale umano) o della presenza di obblighi di cura verso altri membri della famiglia. Sempre assumendo, ovviamente, che vi siano posti di lavoro disponibili.

Queste evidenze, assieme ai cambiamenti in corso nel mercato del lavoro, verso una maggiore precarietà e una sempre più diffusa presenza di occupati a basso reddito e con un numero di ore inferiori a quelle desiderate, ci dicono che sussidio e lavoro, più che alternativi, dovrebbero spesso essere immaginati come complementari. Per molte famiglie un sussidio economico non può essere considerato solo come una integrazione temporanea del reddito familiare nell'attesa di un nuovo posto di lavoro, ma potrebbe essere necessario anche per un lungo periodo se si vuole consentire loro di superare la condizione di povertà economica. Si pone quindi un problema centrale: come rendere tra loro compatibili sussidio e lavoro? In altre parole, se il sussidio è in molti casi necessario per evitare la povertà, perché i posti di lavoro ragionevolmente disponibili per molte persone in grave povertà possono produrre redditi bassi, come si può fare in modo che il sussidio non spinga i beneficiari verso una trappola della povertà?

Il RdC è molto cambiato rispetto alle sue prime versioni per quanto riguarda i percorsi di inclusione, perché al canale dei Centri per l'impiego si è affiancato quello dei servizi sociali, riconoscendo che la povertà spesso si presenta in forme complesse. Non è però mutato il disegno del

**TABELLA 1: Composizione delle famiglie povere e delle famiglie con disoccupati in Italia (2016)**

Famiglie povere		Famiglie con disoccupati	
Con disoccupati	0,7 mln.	Famiglie povere	0,7 mln.
Senza disoccupati con almeno 1 lavoratore	1,0 mln.	Famiglie non povere	1,8 mln.
Senza disoccupati né lavoratori	0,9 mln.		
<b>Totale</b>	<b>2,6 mln.</b>	<b>Totale</b>	<b>2,5 mln.</b>

**Nota:** La povertà è definita come reddito familiare disponibile inferiore al 40% del reddito mediano

**Fonte:** Elaborazioni dell'autore su dati EU-Silc, 2016

trasferimento monetario, che è rimasto coerente con uno schema che vede RdC e lavoro come alternativi, non complementari. Molti aspetti tecnici del sussidio rendono infatti difficoltosa la sua integrazione con la presenza di un lavoro. L'importo piuttosto alto per il single scoraggia la ricerca di un lavoro, soprattutto al Sud dove i salari sono più bassi.

L'Inps ha calcolato che quasi il 45% dei dipendenti privati del Mezzogiorno ha redditi da lavoro inferiori all'importo del RdC per una persona che dichiara reddito nullo (Boeri, 2019). Anche la possibilità di rifiutare fino a tre offerte di lavoro significa che RdC e lavoro sono pensati come alternativi, così come quella di rifiutare senza conseguenze occupazionali con reddito mensile inferiore a 858 euro. Le elevate aliquote marginali effettive scoraggiano il lavoro: se un beneficiario del RdC inizia a lavorare, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato, quindi l'aliquota marginale effettiva per un'ora di lavoro in più è dell'80%, in più essa passa da 80% a 100% dopo che si è aggiornata la dichiarazione Isee aggiungendo in essa il reddito da lavoro, quindi nel medio termine l'aliquota marginale effettiva rilevante è del 100%. Ciò non fornisce inoltre alcun incentivo non solo a iniziare un'attività lavorativa, ma anche ad uscire dall'economia sommersa, perché l'emersione di un qualunque reddito si traduce in un'eguale riduzione del sussidio, mentre chi rimane nel sommerso può teoricamente cumulare reddito e trasferimento.

È possibile rendere il RdC più compatibile con il lavoro, soprattutto nei confronti di occupazioni poco qualificate o con basso numero di ore? Una semplice modifica potrebbe consistere nella riduzione dell'importo base del trasferimento nella sua componente reddituale, ad esempio passando da 500 a 400 euro al mese per una persona sola, aumentando di altrettanto la componente affitto, meno dipendente dal reddito da lavoro. L'importo massimo non cambierebbe. Si potrebbe anche ridurre l'aliquota marginale effettiva, ad esempio al 60%. In questo modo al crescere del reddito da lavoro seguirebbe un aumento significativo del reddito disponibile della famiglia, incentivando sia il lavoro che l'emersione dal sommerso.

Gli effetti di incentivo al lavoro e di emersione possono essere realizzati anche da un sussidio che si affianchi al RdC e sia destinato solo a chi lavora: uno schema del genere è noto come *in-work benefit*. Sussidi di questo tipo, presenti in molti Paesi, combinano due caratteristiche interessanti: incentivano il lavoro regolare e riducono il rischio di povertà delle famiglie dei lavoratori. Il trasferimento può essere commisurato o al reddito familiare o al solo reddito individuale. Lo scopo è quello di integrare i bassi redditi di lavoro, che sono proprio quelli più a rischio di essere spiazzati da un trasferimento basato negativamente sul reddito familiare.

Negli Usa (Eitc, *Earned income tax credit*) e in Francia (*Prime d'activité*) questo sussidio dipende dal reddito familiare, ma in Italia, a causa della bassa occupazione femminile, potrebbe essere conveniente renderlo dipendente dal solo reddito individuale da lavoro, perché se dipendesse da quello familiare ridurrebbe l'offerta di lavoro, soprattutto delle donne. Il bonus di 80 euro al mese introdotto nel 2014 si avvicina ad uno schema del genere, ma dovrebbe essere modificato in molte direzioni. Andrebbe esteso anche agli autonomi e dovrebbe iniziare ad essere erogato a partire dalla prima ora di lavoro, mentre oggi spetta solo ai dipendenti con almeno 8.000 euro. Esclude insomma proprio chi avrebbe più bisogno di una integrazione salariale. Sui redditi bassi

potrebbe avere un'aliquota marginale negativa, nel senso che se si inizia a lavorare o si aumentano le ore di lavoro, non solo non si applica un'imposta sul reddito guadagnato, ma quest'ultimo viene integrato dal sussidio, che è tanto maggiore quanto più si lavora. Vi sarebbe così un incremento per via fiscale del reddito ottenuto sul mercato; poi, come l'attuale bonus di 80 euro, rimarrebbe costante fino ad un certo livello di reddito, e infine diminuirebbe, ma più lentamente rispetto ad ora. Un trasferimento basato sul reddito individuale è meno redistributivo, perché va anche ai percettori di reddito basso che vivono in famiglie benestanti, ma ci pare che oggi sia più urgente incentivare il lavoro femminile. Inoltre la sua disponibilità anche per i redditi molto bassi ne accentuerebbe decisamente l'effetto redistributivo rispetto al bonus attuale.

La combinazione di un RdC familiare con bassa aliquota marginale effettiva e di un *in-work benefit* individuale potrebbe determinare un andamento del reddito netto familiare – dopo questi sussidi – sempre crescente rispetto al reddito di mercato (prima dei sussidi), in modo da rendere le politiche di trasferimento monetario contro la povertà più incentivanti al lavoro e all'emersione dal sommerso.

## Bibliografia

- Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), “Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati di contrasto della povertà. Un'analisi di dieci paesi europei”, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2
- Baldini M., Lusignoli L. (2019), “Un reddito di cittadinanza da riequilibrare”, *welfare.it*, 15 febbraio
- Boeri T. (2019), Audizione presso la Commissione lavoro del Senato, Roma, 4 febbraio
- Oecd (2019), *Employment outlook. The future of work*, Oecd Publishing, Paris
- Ranci Ortigosa E., Mesini D. (a cura di) (2016), “Costruiamo il Welfare dei Diritti”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2

# Politiche per le famiglie e per i minori come strumento di contrasto alla povertà

Chiara Saraceno

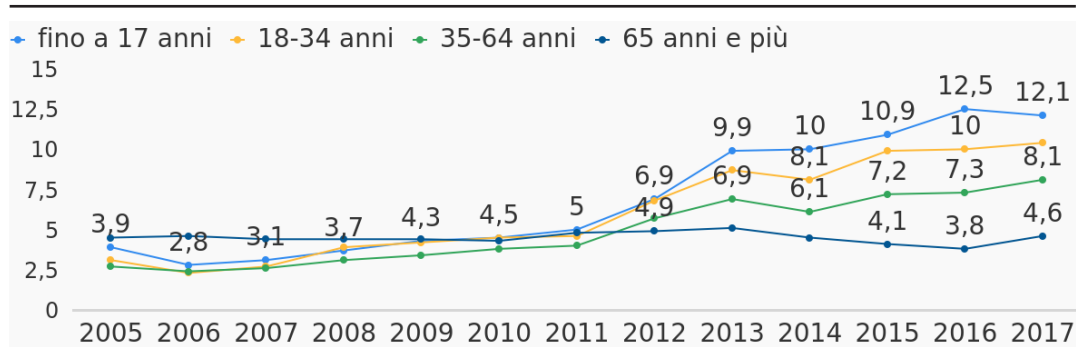
## Caratteristiche della povertà in Italia

Per comprendere l'importanza che possono avere politiche a sostegno delle responsabilità familiari e del benessere dei bambini e ragazzi occorre richiamare le caratteristiche specifiche della povertà in Italia.

Come è noto, la povertà in Italia è molto concentrata a livello territoriale, con forti divari tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno che sono tornati ad aumentare negli anni della crisi. Nel 2018, che pure ha visto un peggioramento delle condizioni nel Nord, si trovava in povertà assoluta il 7% delle famiglie a livello nazionale. Ma questa media era fatta di un 9,6% nel Sud e 10,8% nelle isole, a fronte del 6,1% nel Nord-Ovest e del 5,3% nel Nord-Est e Centro. Analogamente, per gli individui, a fronte di un'incidenza dell'8,4% misurata a livello nazionale, a livello territoriale le percentuali erano rispettivamente dell'11,1% al Sud, 12% nelle isole, 7,2% nel Nord-Ovest, 6,5% nel Nord-Est e Centro (Istat, 2019a). Anche l'intensità della povertà è maggiore nel Mezzogiorno, pur tenendo conto, come avviene nel calcolo della povertà assoluta (a differenza che per la povertà relativa) delle differenze territoriali nel costo della vita. Ovvero chi è povero nel Mezzogiorno è in generale più povero di chi lo è nel Centro-Nord. Questa maggiore intensità della povertà nel Mezzogiorno è ulteriormente aggravata dal fatto che anche l'offerta di beni pubblici – servizi di cura, scuole a tempo pieno, trasporti, edilizia popolare, sanità – in quelle regioni è in generale più scarsa.

La povertà riguarda anche più le famiglie che non le persone che vivono da sole. Nel 2018, la povertà assoluta era già più alta della media nelle famiglie con quattro componenti, tra le quali toccava l'8,9%, raggiungendo il 19,6% tra quelle con cinque e più persone. In particolare, tra i poveri sono sovra-rappresentate le famiglie numerose, con due e soprattutto tre e più figli, specie se minori, e le famiglie monogenitore. Riguarda il 9,7% delle famiglie con un figlio minore, il 19,7% di quelle con 3 o più figli minori, l'11% nelle famiglie monogenitore (dove l'unico genitore presente è per lo più la madre).

Di conseguenza, sono sovra-rappresentati tra i poveri i bambini e ragazzi. Nel 2018, si trovava in povertà assoluta il 12,6% di tutti i bambini e ragazzi fino a 17 anni, 4 punti percentuali in più degli adulti, in aumento rispetto al 2017, una percentuale che è quasi quattro volte quella del 2005 (figura 1). In effetti, l'Italia è uno dei Paesi Europei in cui la povertà ha una incidenza più alta tra i minori che tra gli adulti, e ancor più che tra gli anziani, che hanno una incidenza della povertà assoluta del 4,6%. Il "sorpasso" nel non positivo primato di gruppo di età particolarmente vulnerabile alla povertà tra minori e anziani è precedente di almeno quindi anni alla crisi, risalendo alla seconda metà degli anni

**FIGURA 1: Incidenza della povertà assoluta per fascia d'età (2005-17)**

Fonte: Openpolis, 2019, su dati Istat

Novanta del secolo scorso. Ma si è accentuato negli anni della crisi (figura 1), stante soprattutto la maggiore sicurezza fornita dalle pensioni, che ai livelli più bassi sono anche state relativamente protette dal locco della indicizzazione e anche integrate *una tantum*.

Come mostra sempre la figura 1, la situazione è peggiorata anche per i giovani fino ai 34 anni, per i quali l'incidenza della povertà assoluta nel 2018 è al 10,1%. È noto che in Italia i giovani escono in media più tardi dalla famiglia di origine dei loro coetanei europei, perciò più a lungo compaiono come "figli" nella famiglia dei genitori. Benché all'origine di questo fenomeno non vi siano sempre ed esclusivamente questioni economiche, ma un diverso modo di intendere l'entrata nella vita adulta e il momento opportuno per avere una abitazione autonoma, soprattutto negli ultimi anni trova anche nelle condizioni offerte ai giovani una motivazione forte. I giovani italiani entrano, infatti, nel mercato del lavoro più tardi dei loro coetanei europei. Incontrano più difficoltà ad accedere ad una occupazione con una stabilità e un livello salariale adeguati alla conduzione di una vita autonoma. Hanno anche meno protezioni dal rischio di disoccupazione. E le politiche della casa, tutte concentrate sulla proprietà, rendono loro difficile l'accesso ad una abitazione autonoma da quella dei genitori, a meno che questi non li aiutino ad acquistarne una. Perciò i giovani in Italia gravano a lungo sui bilanci dei loro genitori, essendone protetti, ma essendo talvolta anche causa di uno sbilanciamento tra reddito disponibile e bisogni, quindi di povertà familiare e individuale. D'altra parte, coloro che invece escono di casa prima sono esposti ad un rischio di povertà elevato. La povertà assoluta riguarda infatti il 10,4% delle famiglie in cui la persona di riferimento ha un'età compresa tra 18 e 34 anni, il 5,2% di quelle con persona di riferimento in età 35-64 anni e il 4,7% se la persona di riferimento ha oltre 64 anni.

Sono, infine, enormemente sovra-rappresentate le famiglie di stranieri, un quarto delle quali (ma il 27,8% se tutti in famiglia sono stranieri) si trova in povertà assoluta. Si tratta per lo più di famiglie relativamente giovani, con figli ancora minorenni. In effetti, la povertà assoluta coinvolge oltre il 30 dei bambini e ragazzi stranieri legalmente residenti.

Mentre il divario territoriale nell'incidenza della povertà è un fenomeno di lungo periodo, la maggiore incidenza della povertà tra i bambini e ragazzi rispetto sia agli adulti, sia agli anziani, come si è detto, è un fenomeno che risale agli anni Novanta e si è acuito con la crisi. La forte incidenza tra gli stranieri è un fenomeno ancora più recente, legato all'aumento della popolazione straniera negli ultimi vent'anni, a



seguito dell'incremento dei fenomeni migratori e alla prevalente collocazione degli stranieri, anche legalmente residenti, ai livelli più bassi e spesso meno protetti della stratificazione occupazionale (Fellini, Guetto, Reyneri, 2018; Istat, 2019c).

Naturalmente l'incidenza della povertà è molto alta, nelle famiglie in cui nessuno è occupato, coinvolgendone più di un quarto. Ma riguarda anche famiglie in cui c'è almeno un occupato. L'Italia è uno dei Paesi europei in cui questo fenomeno è molto aumentato con la crisi. Nel 2018 si trovava in povertà assoluta il 12,3% delle famiglie con persona di riferimento operaio o assimilato, un dato pressoché stabile da diversi anni. Proprio questo fenomeno ci aiuta a capire che, oltre ad una domanda di lavoro insufficiente e con forti divari territoriali, alla precarietà e a salari spesso troppo bassi (temi che tratteranno altri in questa sede) nel produrre la povertà nel nostro Paese sono all'opera altri meccanismi, rispetto ai quali politiche per le famiglie ben disegnate avrebbero un'importanza cruciale.

### **Come spiegare il fenomeno delle famiglie di lavoratori povere?**

Salari molto bassi e discontinui sono la causa della crescita dei *working poor* a livello individuale, ovvero dei lavoratori che guadagnano all'ora meno di due terzi del guadagno medio (definizione Ilo). Spesso si tratta di giovani di entrambi i sessi o donne di ogni età. Se questo è l'unico reddito che entra in famiglia, questa, e loro stessi, sono inevitabilmente poveri. Se invece è solo una parte del reddito su cui loro e la loro famiglia possono contare, questo non è sempre vero. Viceversa, redditi da lavoro modesti, ma nella media, possono non essere sufficienti a proteggere dalla povertà un lavoratore e la sua famiglia se sono l'unico reddito disponibile a fronte di più "consumatori" familiari.<sup>1</sup>

L'Italia continua ad essere un Paese in cui prevalgono le famiglie monoreddito, anche quando vi sono più persone. Le famiglie con due o più occupati sono ancora la minoranza, il 44,6% delle famiglie con più componenti, in calo rispetto al 2004, quando erano il 45,6% (Istat, 2019c). Anche in questo caso, le differenze territoriali sono molto ampie. La percentuale delle famiglie con persone in età da lavoro con due o più occupati è del 29,3% nel Mezzogiorno, a fronte del 54,3% nel Nord e del 48,9% al Centro.

L'alta incidenza delle famiglie monoreddito è la conseguenza soprattutto del basso tasso di occupazione femminile, ostacolato non solo da una domanda di lavoro insufficiente, ma anche dalle difficoltà che le donne con carichi familiari hanno nel conciliare famiglia e lavoro, specie se hanno più figli, in assenza di servizi adeguati. Le difficoltà aumentano se le donne hanno una bassa qualifica.

Ciò spiega perché siano soprattutto le famiglie con figli minori, specie se sono più di uno e se vivono nel Mezzogiorno o sono straniere, ad essere in povertà. È tra queste famiglie, infatti, che è più alta l'incidenza del monoreddito a causa della più bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro in generale se hanno figli, ma ancor più se sono a bassa istruzione e vivono nel Mezzogiorno, o sono straniere. Mentre nel Nord e Centro la maggioranza delle famiglie con figli ha due o più occupati (rispettivamente il 65,3% e il 59,9%), nel Mezzogiorno queste sono solo poco più di un terzo.

L'unica eccezione alla più bassa partecipazione al mercato del lavoro delle madri rispetto alle non madri è costituita dalle madri sole, che

1 Ho scritto più diffusamente di questo in Saraceno, 2015.

viceversa hanno tassi di attività e occupazione comparativamente alti, ma il cui reddito è spesso, se non l'unico, il principale reddito che entra in famiglia, oltre ad essere mediamente più basso di quello di uomini.

Per molti uomini, specie a bassa qualifica, l'ideale un tempo rivendicato per i lavoratori maschi adulti in quanto capifamiglia, del "salario familiare", ovvero bastante a mantenere decorosamente sé e la propria famiglia, è sempre meno raggiungibile, e per i giovani anche qualificati sempre più tardi. Allo stesso tempo, il sistema di trasferimenti di reddito legato alla presenza di figli è frammentato, non universale, talvolta contro-distributive. Gli assegni al nucleo familiari vanno solo alle famiglie a basso reddito di lavoratori dipendenti, escludendo sia i lavoratori autonomi poveri, sia molte famiglie le famiglie di lavoratori con contratti atipici (finte partite Iva e simili). L'assegno per il terzo figlio destinato alle famiglie a basso reddito con tre figli tutti minori, cessa non appena uno dei figli diventa maggiorenne, senza considerazione se sua ancor a carico o meno e dei bisogni degli altri due. Le detrazioni per i figli a carico, non essendoci una imposta negativa, non possono essere fruire dagli incapienti. I vari bonus bebè durano solo a che il bambino è molto piccolo, benché si sappia che i bambini costano di più man mano che crescono. Si aggiunga che l'assegno al nucleo familiare di fatto scoraggia l'entrata nel mercato del lavoro di un secondo componente la famiglia, per lo più la madre, senza considerazione per il fatto che quando i figli diventano maggiorenni e l'assegno ridotto o cancellato, di nuovo a prescindere dal fatto che siano ancora a carico o meno sarà ben più difficile per quella donna entrare nel mercato del lavoro.

Anche il Reddito di Cittadinanza sembra ignorare i bisogni dei bambini e ragazzi e il costo che comporta crescerli. È noto, infatti, che nel RdC vi è una doppia discriminazione negativa proprio nei confronti delle famiglie numerose e con figli minori. La scala di equivalenza adottata non solo è fortemente squilibrata a favore delle famiglie di una/due persone, ma anche a favore degli adulti. I minori valgono la metà degli adulti.

Le difficoltà a ottenere un salario bastante a mantenere sé la propria famiglia, oltre che da un sistema di trasferimenti per i figli più efficiente ed equo, potrebbe essere compensata anche dall'aumento del numero di lavoratori in famiglia, ovviamente nel caso ci fosse più di un componente teoricamente in grado di lavorare. Ma, accanto alla carenza e qualità della domanda di lavoro, specie nel Mezzogiorno e nei confronti degli stranieri, e all'alto tasso di disoccupazione giovanile, in Italia l'aumento di occupati in famiglia è reso difficile sia dal permanere di una forte asimmetria nella divisione del lavoro e delle responsabilità tra uomini e donne, specie a livello di coppia e specie nelle coppie a bassa istruzione, sia dalla carenza delle politiche di conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro: servizi di cura per i più piccoli e per le persone non autosufficienti, congedi genitoriali, *part time* reversibile, scuole a tempo pieno, e così via.

Queste politiche sono particolarmente necessarie per le famiglie, e le donne in condizione economica più modesta, che non possono rivolgersi al mercato per acquistare servizi altrimenti non disponibili, e che sono costrette a valutare nel breve, non nel medio o lungo periodo il *trade-off* tra entrare nel mercato del lavoro (formale) o invece dedicarsi esclusivamente al lavoro familiare, con eventualmente qualche lavoro in nero se capita e se è necessario. Nel Mezzogiorno, ove è più alta l'incidenza della povertà, vi è insieme il più basso tasso di occupazione

femminile e la più bassa disponibilità di servizi di cura e di scuole a tempo pieno.

I dati sull'incidenza della povertà assoluta tra i bambini e ragazzi a seconda della condizione occupazionale dei genitori mostrano quanto sia cruciale che in famiglia ci sia non solo almeno un occupato, ma più di uno, in particolare che siano occupati entrambi i genitori (tabella 1). Naturalmente, l'enorme diminuzione dell'incidenza della povertà quando entrambi i genitori sono occupati è legata al fatto che ciò accade più spesso non solo quando sono presenti entrambi, ma quando entrambi, e in particolare la madre, hanno un livello di istruzione elevato. L'Italia, infatti è uno dei Paesi in cui l'istruzione per le donne è cruciale non solo, come per gli uomini, per il tipo di lavoro cui si può aspirare, ma per la stessa entrata nel mercato del lavoro e per la probabilità di rimanervi anche se e quando si hanno figli.

### Una prima conclusione

Una prima conclusione che possiamo trarre da queste sintetiche riflessioni è che una razionalizzazione dei trasferimenti per i figli, che unifichi le varie misure per arrivare ad un trasferimento unico di importo consistente e universale, senza introdurre disincentivi a che in famiglia ci sia un secondo per percettore di reddito, proteggerebbe dalla povertà una quota almeno delle famiglie di lavoratori con figli che sono attualmente in povertà assoluta.

Ancora più protettiva, ma non in alternativa a quella, sarebbe una politica di sostegno alla occupazione delle madri. Più che di una singola politica si tratterebbe di un "pacchetto", che comprende congedi per entrambi i genitori e con un livello di indennità più generoso di quello vigente oggi in Italia, servizi accessibili e di buona qualità per la prima infanzia e scuole dell'obbligo a tempo pieno, sostegno alla formazione e qualificazione delle donne a bassa istruzione e *part time* reversibile, per indicare gli elementi più importanti.

Ma questo richiederebbe un forte investimento, soprattutto nel Mezzogiorno, dove la domanda di lavoro è più scarsa, l'occupazione femminile più bassa, i modelli di genere più rigidi, ma anche le politiche di conciliazione più scarse. Illuminante, a questo proposito, è l'immagine fornita dall'Indice regionale di ambiente favorevole alle madri elaborato da Save the Children (2019) (tabella 2).

Investire in servizi non sarebbe un costo a fondo perduto. Attiverrebbe direttamente e indirettamente domanda di lavoro, quindi allargando la base occupazionale allargherebbe anche la base imponibile. Migliorerebbe, con i requisiti professionali richiesti, il capitale umano degli e soprattutto delle adulte così occupate e, come vedremo nel paragrafo successivo, sosterrrebbe lo sviluppo del capitale umano delle generazioni più giovani, proteggendole così dai rischi di lungo periodo della povertà.

**TABELLA 1: Incidenza dei minori in povertà assoluta secondo il numero dei lavoratori in famiglia. 2014-2018 (valori percentuali)**

	2014	2015	2016	2017	2018
Con nessun occupato	24,5	26,9	23,3	30,2	34,6
Con almeno un occupato	8,9	9,8	11,7	10,5	10,7
un solo occupato	11,6	12,7	15,3	15,6	16,2
<i>un solo genitore occupato</i>	12,5	13,2	16,5	15,6	16,4
due o più occupati	5,9	6,7	7,5	5,5	5,5
<i>entrambi i genitori occupati</i>	4,7	5,3	5,2	4,3	3,9
<b>Totale</b>	<b>10,0</b>	<b>10,9</b>	<b>12,5</b>	<b>12,1</b>	<b>12,6</b>

**TABELLA 2: Indice regionale di situazione favorevole per le madri**

Regione	2004		2008		2012		2017	
	Valore	Rango	Valore	Rango	Valore	Rango	Valore	Rango
Piemonte	105,306	7	110,045	4	109,432	6	106,411	6
Valle d'Aosta	113,466	1	109,917	5	113,565	3	110,402	3
Liguria	103,109	11	106,874	12	105,949	11	102,247	11
Lombardia	105,528	6	110,374	3	110,143	5	106,143	8
P.A. di Bolzano	107,112	4	107,555	11	114,446	2	115,161	1
P.A. di Trento	108,626	3	113,256	2	115,611	1	114,225	2
Veneto	105,154	8	107,967	9	107,230	9	104,562	9
Friuli Venezia Giulia	102,553	12	109,622	6	108,147	8	107,298	5
Emilia-Romagna	110,550	2	113,489	1	112,309	4	107,327	4
Toscana	106,031	5	107,869	10	108,593	7	106,250	7
Umbria	103,274	10	108,980	7	106,897	10	103,138	10
Marche	104,842	9	108,470	8	105,483	12	102,170	12
Lazio	98,465	13	103,155	13	104,228	13	96,109	13
Abruzzo	93,548	14	98,737	14	98,347	14	92,732	14
Molise	89,277	16	89,621	16	90,855	16	90,475	16
Campania	85,320	19	85,303	19	82,946	21	82,069	21
Puglia	85,277	20	87,894	17	85,758	18	83,580	18
Basilicata	84,838	21	86,500	18	86,370	17	84,569	17
Calabria	85,683	18	81,709	21	85,414	20	82,642	19
Sicilia	86,420	17	84,146	20	85,738	19	82,641	20
Sardegna	90,648	15	93,885	15	95,507	15	91,356	15
ITALIA	100,000		102,525		102,530		99,128	

Fonte: Save the children, 2019

Eppure, le politiche di conciliazione non solo sembrano sparite dell'agenda, ma neppure previste come necessarie per "attivare" le madri beneficiarie del RdC. Ci si limita a esentare queste ultime dal requisito di disponibilità al lavoro fino al terzo compleanno del figlio più piccolo, senza per altro fornire loro nel frattempo alcun servizio né di cura né di formazione. Salvo poi attendersi che diventino disponibili al lavoro senza preoccuparsi non solo se abbiano la formazione adatta, ma anche un contesto di cura adatto per i loro bambini.

Non va sottovalutato neppure il ruolo delle politiche della casa. Vive in affitto quasi la metà (46,6%) delle famiglie in povertà assoluta, a fronte del 18,7% di tutte le famiglie residenti (Istat, 2019a). Sappiamo quanto sia scarsa l'offerta di edilizia popolare, una scarsità che provoca fiammate di conflitti tra poveri che, per quanto spesso aizzati da gruppi che vi cercano il proprio tornaconto politico, non vanno per questo sottovalutate nelle loro ragioni oggettive. Avere o non avere accesso ad una casa popolare può fare la differenza tra essere sopra o sotto la soglia di povertà assoluta, farcela o non farcela a gli altri bisogni primari. Purtroppo in Italia le politiche per la casa, storicamente molto debo-

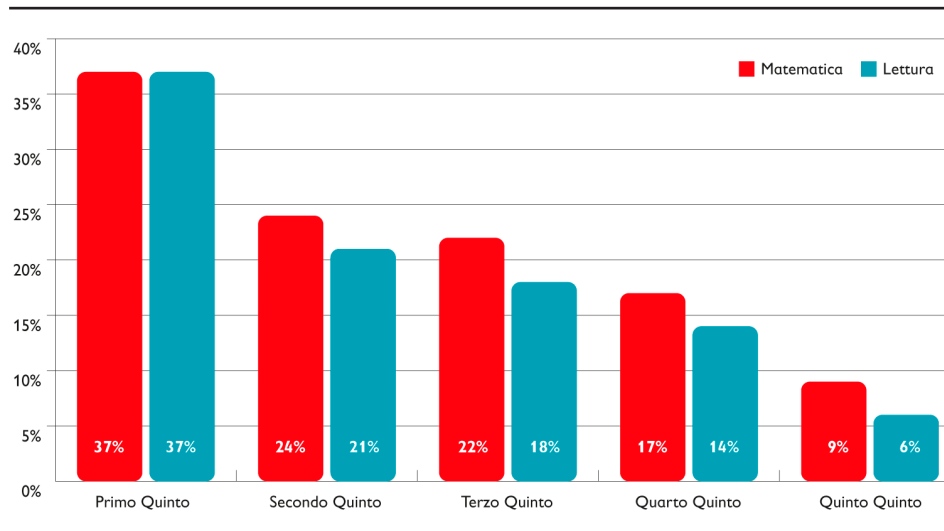
li, da diversi anni sono pressoché assenti, o meglio esistono solo nella forma di sostegno alla proprietà. Da che è stato eliminato il fondo per l'affitto, gli affittuari poveri non hanno alcun sostegno. Da questo punto di vista è da considerare positivamente che nel Reddito di Cittadinanza si preveda una quota specifica per l'affitto. Ma il fatto che sia in cifra fissa, a prescindere sia dal luogo di residenza sia dall'ampiezza della famiglia, – come se affittare a Milano o a Bergamo, a Roma o a Napoli, per una famiglia di una, due, cinque persone comportasse la stessa spesa – introduce una nuova forma di disuguaglianza.

### Anche i bambini devono essere il soggetto delle politiche di contrasto alla povertà. Seconda conclusione

Sia le politiche di contrasto alla povertà, sia quelle per le famiglie tendono a concentrarsi sugli adulti e a considerare i bambini e ragazzi come “bagaglio appresso”, le cui condizioni migliorano o peggiorano a seconda di che cosa avviene ai genitori. Come se non avessero bisogni specifici propri e soprattutto, nel caso della povertà, come se questa non avesse per loro conseguenze specifiche e di lungo periodo, che perciò richiedono misure di contrasto adeguate.

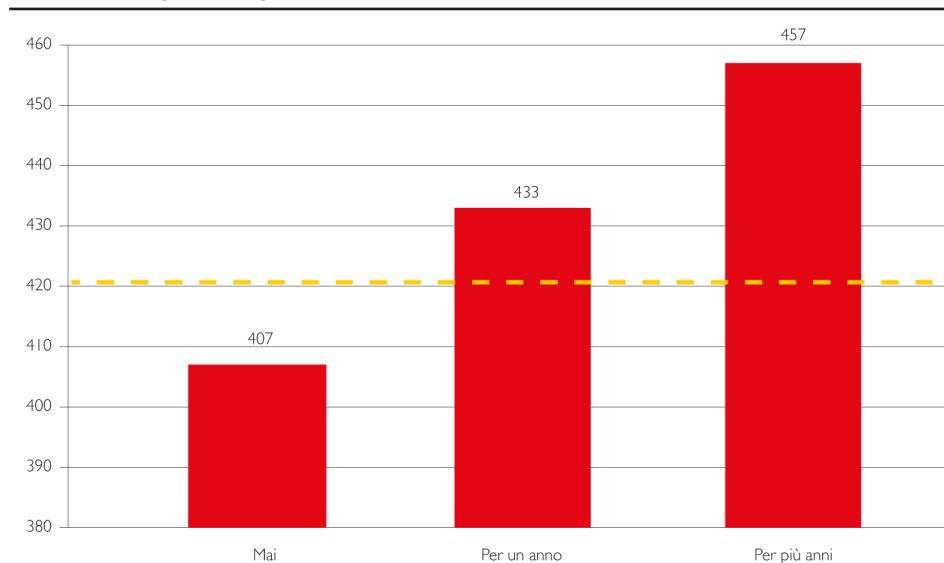
Eppure da tempo ricerche internazionali hanno mostrato che la povertà incide sui bambini già in utero, che i primi mille giorni, comprensivi dei mesi di gestazione sono cruciali per la salute ma anche per lo sviluppo dell'apparato cognitivo, oltre che per le note dimensioni dell'attaccamento (si veda, ad esempio, Ermisch, Jäntti, Smeeding, 2012). Inoltre, è ampiamente noto che gli svantaggi nello sviluppo cognitivo legati alle origini familiari si cumulano e consolidano nei primi anni di vita e sono sempre più difficile da compensare man mano che si diventa grandi. A quindici anni, il divario nelle competenze cognitive tra adolescenti in diversa condizione socio-economica è molto ampio (figura 2). Insieme alle condizioni economiche della famiglia, determina inevitabilmente che cosa faranno (e verrà loro suggerito di fare) al termine della scuola dell'obbligo. Viceversa, ricerche sulla povertà educativa, ovvero sullo svantaggio nello sviluppo cognitivo legato

**FIGURA 2: Quindicenni che non raggiungono le competenze minime in matematica e lettura per status socio-economico della famiglia (%)**



Fonte: Save the children, 2017, su dati Pisa Ocse, 2015

**FIGURA 3: Competenza media in matematica di ragazzi in svantaggio economico per frequenza al nido**



Fonte: Save the children, 2015, su dati Pisa Ocse, 2012

a condizioni familiari economicamente difficili, anche per l'Italia hanno mostrato l'effetto positivo di lungo periodo dell'aver frequentato almeno un anno di nido (Dumas, Lefranc, 2012; Bingley, Westergård-Nielsen, 2012; Del Boca, Martino, Piazzalunga, 2017). La figura 3 mostra l'entità di questo impatto ancora a distanza di oltre dieci anni.

Questi dati segnalano la necessità da un lato di intervenire a sostegno dei genitori in quanto genitori (e non solo come procacciatori di reddito): sulle madri in quanto gestanti, per garantire alimentazione adeguata, sicurezza abitativa, riduzione dello stress, sulle madri e padri per sostenere le loro capacità genitoriali, aiutandoli a comprendere l'importanza di atti apparentemente banali, ma di cui spesso non si conosce l'importanza anche per un neonato: parlargli, leggere una storia, cantare una canzone e così via, ovvero interagire in modo personalizzato, che stimoli non solo la sfera emotiva, ma anche quella intellettuale. Non si tratta di mettere in atto atteggiamenti paternalistici e più o meno sottilmente squalificanti nei confronti dei genitori più poveri e/o meno istruiti, ma di sostenerli nelle loro capacità, offrendo sia informazioni che contesti amichevoli di apprendimento, anche reciproco, di rinforzo e incoraggiamento (si veda, ad esempio, Tamburlini, 2013, 2014 e [www.csbonlus.org](http://www.csbonlus.org)). Vi è qui un campo di intervento per i pediatri, in quanto principali interlocutori dei genitori nei primi anni di vita di un bambino, che andrebbe sistematicamente esplorato anche sulla base di esperienze che ci sono, anche in collaborazione con servizi sociali che seguono le famiglie più bisognose (dove ci sono i servizi, naturalmente) (Tamburlini, 2013, 2014). Il primo passo dovrebbe essere mettere a punto meccanismi organizzativi e procedure che non consentano, come ahimè avviene in Italia ancor a oggi nelle regioni e tra le famiglie più povere, che una consistente minoranza di bambini sotto i tre anni non veda mai un pediatra nel corso dell'anno, nonostante, in linea di principio e in punta di legge, ogni bambino alla nascita venga assegnato a un pediatra.

Mettere a fuoco i bisogni dei bambini e la necessità di contrastare gli effetti della povertà sulle loro chance di vita e potenziale di sviluppo richiederebbe anche un investimento nei servizi per la prima infanzia non solo in chiave di conciliazione famiglia/lavoro, ma di sostegno allo sviluppo del bambino complementare all'azione della famiglia. Una complementarietà che è preziosa per tutti i bambini, di qualsiasi condizione sociale, ma tanto più per quelli che trovano nel proprio ambiente quotidiano poche risorse per sviluppare appieno le proprie capacità.

## Bibliografia

- Bingley P., Westergård-Nielsen N. (2012), "Intergenerational Transmission and Day Care", in Ermisch J., Jäntti M., Smeeding T. M. (a cura di), *From parents to Children*, Russel Sage Foundation, New York, pp. 190–204
- Del Boca D., Martino E. M., Piazzalunga D. (2017), "Investments in Early Education and Child Outcomes: The Short and the Long Run", *ifo DICE Report*, Vol. 15, 1, p. 43
- Dumas C., Lefranc A. (2012), "Early Schooling and Later Outcomes" in Ermisch J., Jäntti M., Smeeding T. M. (a cura di), *From parents to Children*, Russel Sage Foundation, New York, pp. 164–189
- Ermisch J., Jäntti M., Smeeding T. M. (a cura di), *From parents to Children*, Russel Sage Foundation, New York, pp. 87–119

- Fellini I., Guetto R., Reyneri E. (2018), “Poor Returns to Origin-Country Education for Non-Western Immigrants in Italy: An Analysis of Occupational Status on Arrival and Mobility”, *Social Inclusion*, 6(3), pp. 34–47
- Istat (2019a), “Le statistiche dell’Istat sulla povertà. Anno 2018”, *Statistiche Report*, 18 giugno
- Istat (2019b), *Rapporto Annuale 2019*, Istat, Roma
- Istat (2019c), “Famiglie e mercato del lavoro. Anno 2018”, *Statistiche Report*, 6 giugno
- Openpolis (2019), *La condizione dei minori in Italia*, [www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minori-in-italia](http://www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minori-in-italia)
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano
- Save the Children (2015), *Illuminiamo il futuro 2030*, Save the Children, Roma
- Save the Children (2017), *Futuro in Partenza?*, Save the Children, Roma
- Save the Children (2019), *Le equilibriste. La maternità in Italia*, Save the Children, Roma
- Tamburlini G. (2013), “Nido, miracoloso nido”, *Medico e Bambino*, 32, pp. 415–417
- Tamburlini G. (2014), “Visite domiciliari per mamme e bambini. Razionale, evidenze, modelli di attuazione”, *Medico e Bambino*, 33, pp. 511–518

# Welfare e lavoro povero

Dopo la crisi economica la povertà è aumentata e, con questa, anche il lavoro povero.<sup>1</sup> La crisi ha però messo in evidenza come la crescita del lavoro povero non sia semplicemente legata a fattori ciclici, ma anche a fenomeni di natura strutturale legati alla globalizzazione dei mercati e alla delocalizzazione dei processi manifatturieri, alla diffusione di tecnologie digitali, alla crescente terziarizzazione dei sistemi economici e, non ultimo, alla progressiva erosione del potere del sindacato nella contrattazione collettiva. Sebbene la povertà e l'esclusione sociale siano state tradizionalmente associate alla disoccupazione di lunga durata e alla diffusa inattività di alcune fasce della popolazione, oggi anche alcune forme di lavoro sono spesso associate a situazioni di povertà, a testimoniare come il lavoro non sia più sufficiente a garantire un reddito dignitoso ai lavoratori e ai nuclei familiari a cui appartengono. Considerando la distribuzione dei salari orari lordi, il numero di lavoratori (dipendenti) a bassa retribuzione (oraria) nel 2015 risultava pari a oltre 3 milioni, un'incidenza del 17,9% sull'occupazione (indagine Eurostat EU-Silc). Nel periodo 2007–2015 il numero di lavoratori “poveri” è aumentato, sia in termini assoluti sia in percentuale sul totale dell'occupazione (dipendente), segno di un generale deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Utilizzando il reddito mensile è possibile cogliere anche la dimensione del lavoro povero che dipende dall'orario ridotto (involontario), e in questo caso la diffusione risulta più elevata, pari a circa 4,1 milioni di lavoratori (il 24,1% dell'occupazione dipendente). La diffusione del lavoro povero affonda le sue radici in contesti alquanto diversi. Da un lato, imprese che aumentano i propri margini di profitto scaricando il contenimento dei costi principalmente sui salari. Dall'altro lato, imprese che operano con margini esigui e sopravvivono impiegando manodopera poco qualificata e pagando basse retribuzioni, e che sono pronte a rifugiarsi nel sommerso non appena i margini di flessibilità salariali si riducono. Sebbene l'esistenza di questa polarizzazione nella struttura del lavoro povero non sia affatto una novità, i cambiamenti del mercato del lavoro hanno di fatto accelerato queste dinamiche concentrando buona parte della crescita occupazionale nel lavoro povero. Negli ultimi anni alcuni tipi di occupazione sono divenuti sinonimo di povertà, a indicare come oltre ai “lavoratori poveri” crescano anche i “lavori poveri”. In altre parole, pur in presenza di salari orari dignitosi, con la progressiva riduzione degli orari di lavoro (anche dovuta all'aumento nella diffusione del *part time* involontario) i redditi dei lavoratori sono progressivamente esposti al rischio povertà.

Questo nuovo assetto ha anche messo in crisi la tradizionale equazione che stava alla base delle misure di contrasto alla diffusione dei *working poors* e cioè “maggiori salari” uguale “minori diseguaglianze

**Claudio Lucifora**

1 Alcune delle riflessioni contenute nel presente contributo sono più ampiamente trattate nel volume *Inclusione, produttività, crescita*, a cura di Carlo Dell'Aringa e Paolo Guerrieri, pubblicato nella collana Arel del Mulino. Si rimanda a quel testo per i dettagli e l'analisi empirica.



e lavoro povero”. Infatti, interventi sui minimi salariali o sulla generosità degli ammortizzatori sociali possono accrescere la disoccupazione o aumentare la tassazione, e in ultima analisi non è chiaro quale sia l’effetto complessivo sulle diseguaglianze o sul benessere sociale. Molte delle politiche che si sono rivelate più efficaci nel contrasto alla povertà hanno cercato di bilanciare la salvaguardia dei minimi retributivi con la creazione di posti di lavoro anche se a basso salario. La creazione di lavoro deve essere il primo passo per il contrasto alla povertà, a patto che le basse retribuzioni rappresentino solo un ingresso agevolato nel mondo del lavoro verso la stabilità occupazionale e retributiva e non una trappola della povertà. L’esistenza diffusa di lavoro povero solleva problematiche legate alle disuguaglianze nei redditi di lavoro e al disegno complessivo del sistema di tassazione e dei trasferimenti alle famiglie in povertà. L’esperienza internazionale in merito al disegno delle politiche di sostegno al reddito delle famiglie ha messo in evidenza come l’erogazione di sussidi diversi – ad esempio, sostegno agli affitti, ai figli in famiglie monoparentali o ai nuclei familiari numerosi, ecc. – possa generare trappole della povertà, in cui la partecipazione al lavoro risulta fortemente disincentivata dalla perdita di uno o più sussidi. A causa delle perdite di efficienza associate alle semplici misure di sostegno al reddito, la Strategia europea ha privilegiato misure dirette a ridurre il cuneo fiscale sotto forma di “crediti d’imposta” diretti principalmente a favore dei lavoratori dipendenti a basso salario, sviluppando al contempo politiche di *workfare* orientate a favorire la partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro e ad accrescere l’intensità occupazionale. Scopo di queste politiche è quindi l’attivazione degli individui, condizionando gli incrementi di reddito allo status di occupazione. A scanso di equivoci, tuttavia, vale la pena ricordare che la povertà origina spesso da problematiche e da contesti che sono radicati in un diffuso disagio sociale spesso difficilmente compatibile con il lavoro e per il quale le politiche di attivazione al lavoro, come quelle qui discusse, sono poco efficaci. L’obiettivo di questa nota è quindi circoscritto alle azioni di contrasto al lavoro povero.

In questo contesto, l’articolazione delle politiche deve rispondere alle caratteristiche del lavoro povero finalizzando gli interventi ad alleviare il disagio associato alle condizioni di precarietà occupazionale e a prevenire il rischio che individui, anche quando occupati, si trovino in condizioni di povertà. I fattori che più frequentemente sono associati al lavoro povero e alla sua persistenza nel tempo sono essenzialmente legati al livello d’istruzione del lavoratore, al tipo di contratto e all’orario di lavoro, al settore di attività. Da notare come questi fattori non siano indipendenti tra loro: un lavoratore con una bassa qualifica, occupato in un settore soggetto a forte stagionalità e variabilità della domanda, concorrono ad aumentare sensibilmente la probabilità di essere a rischio povertà.

La questione centrale per le politiche di welfare è quindi come intervenire per evitare che ai bassi salari corrispondano bassi redditi e rischio di povertà delle famiglie. È infatti proprio l’esposizione al rischio di povertà che rende il fenomeno complesso, di fatto associando la condizione di povertà anche quando il lavoro c’è, ma per ragioni diverse è spesso: fragile, precario e poco intenso. In particolar modo, questo è vero per i nuclei familiari con un solo percettore di reddito a basso salario. Proprio dalla scarsa intensità di lavoro all’interno delle famiglie – bassa partecipazione (e occupazione) femminile e orari di lavoro ridotti

(spesso involontari) – discende una delle principali fragilità del mercato del lavoro italiano. A questo si aggiunge una scarsa efficacia dei meccanismi di protezione sociale di ridurre il rischio di povertà attraverso politiche di sostegno ai redditi e di attivazione al lavoro. In quest’ottica, le politiche di contrasto alla povertà devono quindi perseguire obiettivi sia di lungo, sia di breve periodo.

Politiche di offerta orientate a migliorare i livelli di istruzione, la formazione continua dei lavoratori e la spendibilità delle competenze sul mercato del lavoro, che intervengono sulla capacità potenziale dell’individuo di essere occupato e di percepire redditi e politiche della domanda per aumentare la produttività dei lavori meno qualificati restano gli interventi da perseguire nel lungo periodo per migliorare la qualità del lavoro e le retribuzioni.

Tuttavia, in un contesto economico in rapida evoluzione e soggetto a forti turbolenze è necessario intervenire anche con politiche di breve periodo orientate ad arginare la diffusione del lavoro povero garantendo contestualmente la sostenibilità economica dell’occupazione, soprattutto nei settori che impiegano lavoratori meno qualificati.

Si possono individuare alcune direttrici per gli interventi finalizzati al contrasto del lavoro povero. In primo luogo puntare sulla crescita occupazionale nei settori che presentano un elevato moltiplicatore occupazionale e che favoriscono la transizione al mercato di attività spesso relegate alla produzione domestica. Molti di questi lavori che caratterizzano la green economy e i settori di healthcare, sono spesso a basso salario. In particolare, focalizzando l’attenzione su quei servizi che hanno una controparte nella produzione domestica – come sanità, servizi di cura e assistenza sociale – alcuni recenti studi ipotizzano un forte potenziale occupazionale riconducibile all’esistenza di sussidi e trasferimenti diretti ai lavori a basso salario che, di fatto, rendono sostenibili tali lavori. In altre parole, il sistema di tassazione e i trasferimenti ai lavoratori poveri intervengono modificando le decisioni di consumo e occupazione degli individui a beneficio dei posti di lavoro sussidiati. Tuttavia, mentre l’elasticità di sostituzione tra diverse tipologie di beni e servizi è generalmente modesta, la sostituibilità tra “beni e servizi di mercato” e “servizi domestici” è molto elevata, tanto da spiegare la maggiore creazione di occupazione in quei servizi. Alcuni Paesi, come la Svezia, proprio in quest’ottica sussidiano proporzionalmente di più i servizi di cura e sociali di mercato rispetto ad altri Paesi, come l’Italia (o il Giappone), che invece relegano alla produzione domestica o al sommerso tali servizi. Esiste pertanto una potenzialità occupazionale che per potersi realizzare nel mercato necessita di essere sussidiata attraverso trasferimenti alle famiglie in cui l’incidenza di lavoro povero è maggiore, o in cui l’intensità di lavoro è minore.

Da questo punto di vista, il reddito di cittadinanza rappresenta una grande opportunità per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la produzione domestica. Anche in questo caso l’esperienza dei Paesi che da lungo tempo adottano politiche passive soggette a verifica dei mezzi, può rivelarsi utile per evitare alcune ben note inefficienze come: la dipendenza dai sussidi e l’esistenza di trappole della povertà che disincentivano il lavoro. Ne discende che il successo di tali misure dipende in modo cruciale dall’efficacia delle politiche di attivazione per l’avviamento al lavoro dei membri inattivi o sotto-occupati. L’attivazione alla ricerca del lavoro e la ricollocazione dei lavoratori, attraverso una rete efficiente di centri per l’impiego e di agenzie del la-

voro, costituiscono comunque la chiave del successo di tutte le politiche di contrasto al lavoro povero e quella più difficile da far funzionare. I lavoratori a basso reddito, infatti, si trovano più spesso nella condizione di cambiare posto di lavoro o transitare dalla disoccupazione, seguendo percorsi di bassi redditi e assenza di redditi da lavoro (*low-pay no-pay*) che li rende particolarmente fragili. Infine, per evitare comportamenti opportunistici da parte delle imprese è necessario uno stretto coordinamento tra le politiche di attivazione e dei minimi salariali inderogabili (legali o contrattuali) per impedire il trasferimento dell'imposta (negativa) su salari più bassi – a parità di redditi netti per i lavoratori – a beneficio dei profitti delle imprese. In conclusione, la migliore strategia di contrasto alla povertà sta proprio nella complementarità e nella combinazione ottimale delle politiche piuttosto che nella singola politica.

# Il lavoro povero: radici strutturali e rimedi

Tiziano Treu

## Le criticità del nostro mercato del lavoro

Le tendenze e le criticità del lavoro sono oggetto di molte indagini, fra cui quelle contenute nel rapporto sul mercato del lavoro elaborati di recente dal Cnel. I vari contributi esaminano e approfondiscono con dovizia di dati e di argomenti le diverse criticità presenti nel nostro Paese: dalla persistente bassa intensità e qualità del lavoro, alla diffusione del *part time* involontario, alla polarizzazione dell'occupazione, alla drammatica persistenza della disoccupazione giovanile, fino in particolare alle crescite del fenomeno del lavoro povero (Cnel, 2018, sez. I, pp. 27–95).

Un punto comune delle analisi del Cnel, peraltro condiviso dagli osservatori più attenti e imparziali, è che tutte le criticità rilevate non sono una conseguenza contingente della crisi degli anni passati. Questa le ha solo aggravate. Esse riflettono caratteri strutturali dell'economia italiana che ormai da parecchi anni non vede crescere quei settori e quelle attività a elevata produttività e alto valore aggiunto che soli sarebbero in grado di offrire posti di lavoro molo qualificati e a tempo pieno.

D'altronde questo è l'inevitabile risultato di venti anni in cui secondo le statistiche Ocse la percentuale di investimenti in ricerca e sviluppo sul prodotto interno lordo supera di poco la metà della media dei Paesi occidentali.

È significativo a tale proposito che la debolezza della nostra occupazione è dovuta in larga misura alla carenza di occupati a tempo pieno e indeterminato, soprattutto con qualificazione medio-alta. Per questo il ricorso a incentivi diretti a sostenere l'occupazione a tempo pieno e indeterminato è di per sé insufficiente.

Servono invece interventi strutturali, a cominciare da maggiori investimenti pubblici e privati soprattutto nei settori innovativi dell'economia e per altro verso nella formazione di qualità dei lavoratori e degli imprenditori.

Le conclusioni di queste analisi dovrebbero essere attentamente considerate dai *policy maker*, perché confermano la necessità di evitare soluzioni frettolose di breve periodo e dovrebbero invece sollecitare misure economiche e sociali di medio periodo.

Il fenomeno del lavoro povero dà una prova particolarmente eloquente di questi caratteri e dell'urgenza di adottare soluzioni all'altezza della gravità dei problemi.

## Fattori e caratteri del lavoro povero

La crescente gravità e diffusione della povertà fra i lavoratori e fra le loro famiglie sono da ricondursi a vari fattori: non solo alla crisi econo-

mica, ma anche al minor numero di ore lavorate, alla precarietà dell'occupazione, all'impiego di manodopera poco qualificata specie nelle piccole imprese e d'altra parte alle scelte di aziende dotate di forte potere di mercato che decidono di scaricare il contenimento dei costi soprattutto sui salari dei lavoratori.

Inoltre il lavoro povero si concentra maggiormente in alcuni settori caratterizzati da minore valore aggiunto, minore produttività e quindi livelli retributivi mediamente più bassi. Il fenomeno riflette più in generale l'asimmetria del progresso tecnico, che ha favorito la domanda di lavoratori qualificati.

In particolare, come specifica C. Lucifora (2019), in un saggio pubblicato nel volume Arel a cura di C. Dell'Aringa e P. Guerrieri, un fattore rilevante è la terziarizzazione dell'economia che sposta l'economia dalla manifattura verso i servizi. E proprio molti settori dei servizi, alberghi, ristorazione, logistica, servizi alla persona, sono caratterizzati da lavoro poco qualificato e da bassa produttività.

Alcuni di questi servizi spesso non riescono a stare sul mercato e quindi vengono autoprodotti all'interno delle mura domestiche, oppure trovano rifugio nel sommerso. In molti Paesi alcuni di questi servizi sono direttamente, o indirettamente, sussidiati attraverso trasferimenti ai lavoratori a basso reddito o alle famiglie in povertà.

In vari Stati europei i dati riportati da Lucifora mostrano che proprio in questi settori è più elevata la quota di occupazione povera, e che senza interventi specifici – anche in forma di sussidio – l'occupazione si rifugia nella produzione domestica e nel sommerso. Infatti il lavoro povero si alimenta anche attraverso un diffuso ricorso all'irregolarità occupazionale.

Tutti gli indicatori mostrano che il lavoro povero e le disuguaglianze di condizioni fra gruppi di individui sono maggiori in Italia rispetto alla media dei Paesi Ocse. La nostra si caratterizza come una economia *low cost*, con bassa qualità del lavoro, e con livelli retributivi inferiori alla media sia dell'Eurozona sia dell'Europa a 28.

Se quando si parla di lavoro povero ci si riferisce per lo più all'occupazione dipendente, è necessario sottolineare che il fenomeno è diffuso anche fra i lavoratori autonomi, specie fra quelli che lavorano per un solo committente e spesso svolgono lavori etero-organizzati.

Le stime riportate da Lucifora indicano che nel 2015 si trovano in condizioni di povertà relativa (con redditi inferiori ai  $\frac{2}{3}$  delle mediane per i dipendenti) circa 582.000 lavoratori pari al 20% degli autonomi senza dipendenti (altre stime indicano un numero di 700.000). E tale presenza è segnalata anche in molte aree delle professioni intellettuali.

Il tentativo operato dalle normative recenti, dal 2012 al Jobs Act del 2015, di frenare il ricorso a forme di lavoro pseudo autonomo, a copertura di occupazione subordinata, rischia di essere vanificato dalle disposizioni fiscali del Governo attuale.<sup>1</sup> Infatti, il favore introdotto col regime fiscale forfettario per i lavoratori autonomi crea un grave squilibrio rispetto all'imposizione sul lavoro dipendente e costituisce così un incentivo a una rinnovata ricerca di forme elusive sotto forma di lavori solo formalmente autonomi.

Un altro fattore strutturale, quello delle nuove tecnologie, ha aumentato la domanda di lavoro qualificato e ben pagato, ma ha per altro verso ridotto la quota di lavoratori con competenze e redditi medi, e invece accresciuto la domanda di lavoro flessibile a bassa qualifica e basso reddito, spesso occupato con contratti di lavoro non standard (Scarpet-

1 L'autore si riferisce al primo Governo Conte (n.d.r.).

ta, 2017; Arntz, Gregory, Zierahn, 2016; Eurofound, 2018).

L'effetto è particolarmente grave in Italia dove la polarizzazione del mercato del lavoro, che è comune ad altri Paesi, si è rilevata in modo asimmetrico, cioè con una crescita accentuata dei lavori poco qualificati e un aumento ridotto di quelli ad alta qualificazione.

In questo contesto il lavoro femminile si conferma come il più minacciato, da fenomeni di precarietà, di bassa intensità occupazionale e bassi salari, quindi più esposto al rischio di povertà. Le donne presentano quote maggiori di quelle dei maschi sia nei lavori a termine (la loro percentuale è del 14,8, contro il 12,8% degli uomini), sia soprattutto nel *part time* (18,4% involontario, contro il 6% degli uomini).

Per di più negli altri anni si è assistito alla crescita del *part time* involontario, che contribuisce a ridurre pesantemente il reddito dei lavoratori e delle famiglie; anche perché i salari di questi lavoratori non sono proporzionali come vorrebbe la legge, ma sono più bassi di quelli dei lavoratori a pieno tempo. Più in generale non si può dimenticare che circa  $\frac{1}{3}$  del lavoro povero si concentra nel Sud Italia, nonostante gli occupati di tali aree siano meno del 20% dell'occupazione dipendente totale.

### **Lavoro ed economia sommersa**

Altrettanto significativa è la difficoltà di contrastare le varie forme di irregolarità del lavoro sommerso. Questo rappresenta in molti Paesi emergenti e in via di sviluppo una parte maggioritaria del mondo del lavoro, ma è consistente anche in quelli sviluppati (da noi si stima ad oltre il 15%). E risulta molto difficile farlo emergere. Significativamente l'India che ha fatto grandi progressi nella crescita economica e tecnologica non è riuscita a ridurlo neppure in piccola parte.

Anche i nostri tentativi degli anni '90, specie nel settore tessile, di intervenire con i cosiddetti contratti collettivi di emersione hanno avuto poco seguito.

Non a caso l'Oil indica che per perseguire con successo questo obiettivo serve un approccio integrato di *policy*, cioè interventi che vanno oltre le misure e le regole del lavoro, ma che riguardano il contesto economico e sociale in cui matura l'economia informale, relativo non solo ad aree arretrate ma anche settori moderni investiti dalle nuove tecnologie come la logistica.

Si tratta di interventi per lo sviluppo sia economico sia istituzionale e sociale di azioni per il sostegno alla legalità, alla formazione di capitale e al rafforzamento delle reti sociali. Iniziative specifiche sono raccomandate dall'Oil per rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla formalizzazione e alla crescita delle attività in questione. Fra queste si menzionano in particolare la semplificazione degli adempimenti burocratici per la costituzione e lo svolgimento delle attività e per la gestione dei lavoratori, nonché le misure per favorire l'accesso agli strumenti necessari a tal fine: servizi finanziari, informazioni e consulenze sulle opportunità di business e di lavoro, possibilità di competere per gli appalti pubblici, sostegno alla formazione manageriale.

Nelle materie direttamente attinenti al lavoro è sottolineata l'importanza di rafforzare i servizi ispettivi che sono quasi dovunque sottodimensionati rispetto alle necessità, qualificandone il personale per adeguarlo al difficile compito di prevenzione e controllo dell'illegalità. Peraltro si riconosce che questo tipo di interventi non è sufficiente e va

integrato con un insieme di misure preventive e di incentivi alla regolarità.

Un intervento più diretto può configurarsi nei confronti di quel lavoro informale o irregolare che si manifesta nei processi di decentramento produttivo (catene di appalti e subappalti) diffusi anche in settori avanzati dell'economia.

Molti ordinamenti giuridici hanno introdotto forme di corresponsabilità variamente estesa in capo alle imprese capofila del decentramento per l'inosservanza dei trattamenti standard lavoristici e di sicurezza sociale da parte degli appaltatori e subappaltatori.

## Interventi legislativi e contrattuali: il salario minimo

Le indicazioni fin qui fornite confermano la necessità di intervenire nel fenomeno del lavoro povero con un complesso di politiche che riguardano insieme l'offerta di lavoro (migliore istruzione e qualificazione dei lavoratori) e più produttività e più qualità della domanda.

L'obiettivo primo, ricordato anche all'Ocse, è di creare "*more and better jobs*", cioè più posti di lavoro e lavori più qualificati, in grado di fornire opportunità di reddito ai lavoratori dei vari tipi.

Altrettanto necessario è dare priorità a politiche economiche finalizzate alla buona occupazione, anche favorendo la transizione al mercato di molti lavori di cura, ora in Italia confinati alla produzione domestica; e combinarle con politiche attive dirette a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, riducendo il *mismatch*, che è particolarmente alto in Italia, e a favorire la transizione fra diversi lavori in un mercato altamente mobile.

Un compito importante può essere svolto dalla contrattazione collettiva nazionale che, come rilevano anche gli osservatori internazionali, è decisiva per sostenere i redditi e per ridurre le diseguaglianze.

Molte ricerche, comprese quelle del Cnel, mostrano come uno degli strumenti di contrasto al lavoro povero, adottato in quasi tutti i Paesi europei, sia il salario minimo legale.<sup>2</sup>

A fronte delle perplessità delle parti sociali, sia datori di lavoro sia sindacati dei lavoratori, Lucifora rileva come gli studi economici siano concordi nel ritenere che le ricadute dell'introduzione di questa misura sulla disoccupazione siano nulle e quelle sull'occupazione siano assai modeste.

Inoltre, nei Paesi che hanno da tempo introdotto forme di salario minimo, queste coesistono con la contrattazione collettiva senza alterarne il funzionamento.

Molto dipende dalle modalità con cui si definiscono i minimi legali e i livelli cui sono fissati.

Non a caso gran parte dei Paesi europei hanno coinvolto le parti sociali, anche con commissioni tripartite stabili, nel processo di introduzione e di adeguamento periodico del salario minimo. È una strada da seguire anche in Italia, come ha suggerito il Cnel, per evitare la fissazione di livelli insostenibili alla nostra economia. In alcune simulazioni e ipotesi svolte dal Cnel (2019) si è indicato che una scelta prudente in materia potrebbe prendere come riferimento un livello salariale compreso fra 7 e 8 euro, non troppo distante dalla soglia di povertà retributiva pari a 7,80 euro, in termini di retribuzione lorda oraria 2015 (Lucifora, 2019, p. 451 e ss.).

Il salario minimo non è l'unica misura che può contrastare il lavoro

2 Sull'argomento si veda anche il recente *Punto di Welforum* "Il salario minimo: paure e speranze" (n.d.r.).

povero, ma potrebbe garantire – in virtù di una maggiore forza prescrittiva – una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi. Nei confronti di alcuni gruppi di lavoratori, come ad esempio i giovani (che spesso alternano studio e lavoro) e gli apprendisti (per i quali il contenuto formativo costituisce un costo aggiuntivo per le imprese) dovrebbe essere utilizzata particolare cautela eventualmente introducendo deroghe rispetto ai minimi generali come già avviene in molti Paesi europei.

Servono in ogni caso misure ulteriori. Come suggerisce la strategia europea e come il Cnel ha di recente raccomandato al Parlamento e al governo, è necessaria una riduzione significativa e stabile del cuneo fiscale sui salari, con particolare riguardo a quelli dei lavoratori con basso salario. Tale misura è da combinare con politiche dirette a favorire la partecipazione dei lavoratori a buone occasioni di lavoro e ad accrescere l'intensità occupazionale.

Inoltre in questa direzione gli interventi sul salario minimo possono essere concepiti come integrativi e non solo come sostitutivi dell'occupazione. Indicazioni in tal senso sono venute anche in questo dibattito, e sono presenti nelle esperienze di altri Paesi, riportate da Lucifora. Un particolare rilievo è dato al caso della Svezia che sussidia con misure specifiche i lavori di cura e sociali di mercato, anche attraverso trasferimenti alle famiglie ove l'iniziativa del lavoro povero è maggiore, così da elevare l'intensità occupazionale in tali settori (Lucifora, 2019, p. 454 e ss.).

### **Regole per le relazioni industriali: efficacia generale dei contratti collettivi**

L'esperienza dei Paesi vicini suggerisce l'importanza anche per questo aspetto di un sistema di relazioni industriali ben regolato e sostenuto dalla legge. Condizioni che sono storicamente mancate nel nostro ordinamento per motivi ben noti. Oggi risulta sempre più critica l'anomalia dell'ordinamento italiano di essere privo di regole certe sui punti essenziali del sistema di Relazioni industriali, la rappresentatività delle parti sociali e l'efficacia dei contratti collettivi.

La legislazione di gran parte dei Paesi europei ha rafforzato la contrattazione collettiva, riconoscendo ai contratti nazionali efficacia giuridica non solo fra le parti, come è oggi in Italia, ma anche *erga omnes*.

Tale legislazione di estensione dei contratti è intervenuta con priorità rispetto alle misure di salario minimo e ha contribuito a circoscrivere l'intervento di queste a settori e aree marginali.

L'estensione e il riconoscimento per legge è un intervento urgente anche in Italia dove lo status meramente privato dei contratti collettivi aumenta la loro difficoltà di garantire retribuzioni adeguate alla generalità dei lavoratori e favorisce l'evasione di quelle contrattualmente fissate.

Le dimensioni del fenomeno sono variamente stimate dalle diverse fonti; ma la maggior parte di queste indicano che circa il 20% dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato e a orario pieno sono pagati meno dei minimi contrattuali, con consistenti distanze da questi livelli, in particolare nei settori dei servizi: esse sono stimate al 35,1% nel settore mobiliare, al 24% nel commercio; al 21,4% nel settore alberghiero e ristorazione e turismo (Lucifora, 2019, p. 440 e ss.).

Tale intervento legislativo è tanto più necessario a fronte della pro-



liferazione dei contratti collettivi nazionali rilevata anche dal Cnel. Il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro si è accresciuto negli ultimi anni del 58%, e segnala un eccesso di frammentazione delle sigle stipulanti, sia da parte sindacale sia da parte datoriale.<sup>3</sup>

La pluralità delle sigle dei contratti collettivi rientra sicuramente nel principio costituzionale di libertà sindacale; e così è anche per la possibilità di una coesistenza di più contratti nello stesso ambito di riferimento, perché non esiste nel nostro ordinamento una categoria legale. Ma la proliferazione contrattuale assume aspetti preoccupanti quando genera fenomeni di *dumping* contrattuale che organizzazioni poco rappresentative sostengono allo scopo di ottenere trattamenti al ribasso rispetto a quelli concordati fra le organizzazioni più rappresentative.

Questa contrattazione al ribasso influisce negativamente non solo sui trattamenti e sulle condizioni attuali dei lavoratori contribuendo al fenomeno dei lavoratori poveri, ma anche sulle loro prospettive pensionistiche, perché viola la normativa (legge 712/1989, n. 389) secondo cui la retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore ai minimi retributivi stabiliti dai contratti collettivi stipulati fra le organizzazioni nazionali comparativamente più rappresentative delle parti.

### **Estensione della parte salariale dei contratti collettivi e salario minimo legale**

È proprio la crescente erosione delle tutele contrattuali che ha convinto gran parte degli esperti della necessità di rafforzare per legge anzitutto i meccanismi della contrattazione e ove necessario di intervenire con una legislazione sui minimi.

Le confederazioni sindacali, mentre hanno confermato la loro contrarietà a un salario minimo legale, hanno avanzato una proposta alternativa che la distingue dalle precedenti richieste di *erga omnes*. Essa non propone infatti di estendere per legge l'efficacia dell'intero contenuto dei contratti collettivi, ma di operare solo sulla parte salariale, o meglio sui livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Tale operazione potrebbe giustificarsi come attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 Cost., e così potrebbe evitare le tradizionali obiezioni ex art. 39 Cost. (cfr. argomenti e ulteriori analisi in Treu, 2017).

Se si volesse dare seguito alla proposta confederale, occorrerebbe peraltro definire gli elementi che compongono i salari di base e da estendere *erga omnes*.

Tale questione è risolta nei diversi contratti nazionali in modo tutt'altro che uniforme. Essa si connette con il tema del ruolo salariale del contratto collettivo, che è oggi al centro delle controversie fra le parti a proposito della struttura contrattuale.

È evidente che tale proposta è diversa da una legislazione sui salari minimi, quale configurato nella maggior parte dei Paesi. In tali Paesi il salario minimo legale è di norma fissato in una unica misura standard, cioè non differenziata per settore né tanto meno per qualifiche.

Viceversa l'estensione *erga omnes* della parte salariale dei contratti collettivi nazionali comporterebbe salari legali differenziati per i diversi settori e per le diverse qualifiche/categorie. La differenza fra i due approcci è evidente non solo sul piano normativo, ma anche quanto agli effetti economici sulle dinamiche salariali e sugli equilibri della

3 Cnel, *Archivio dei contratti*, [www.cnel.it/Archivio-Contratti](http://www.cnel.it/Archivio-Contratti)

struttura contrattuale.

I due meccanismi di tutela – estensione della parte salariale dei contratti e salario minimo legale – non sono incompatibili. La loro coesistenza è testimoniata dalle esperienze straniere e si giustifica anche in base all'art. 36 della nostra Costituzione, riconoscendo ai minimi legali la funzione di specificare il principio di sufficienza retributiva, e alla contrattazione collettiva *erga omnes*, di attuare il principio della proporzionalità del salario alla qualità e quantità del lavoro.

Ma la decisione di attribuire (finalmente) efficacia generale ai contratti collettivi nazionali almeno per la parte salariale presuppone che esistano regole certe per identificare gli attori rappresentativi che operano nella contrattazione. Ma anche per questo aspetto cruciale per il sistema, il nostro ordinamento è carente. L'esigenza di provvedere è avvertita nei Ddl già citati a firma Catalfo e Nannicini, ma il cui esito non è certo.

### **Criteri di rappresentatività delle parti sociali**

I criteri di rappresentatività delle parti sindacali, nonostante siano stati concordati da tempo dalle maggiori confederazioni, sono oggi contrastati da vari sindacati autonomi, compresi alcuni che avevano sottoscritto gli accordi interconfederali in materia.

Per altro verso, data la natura privatistica della fonte confederale, non vincolano i non firmatari e neppure le autorità pubbliche vigilanti (Ispettorato e Ministero del Lavoro). Tanto è vero che questi spesso adottano non i criteri confederali, ma quelli tradizionalmente utilizzati dalla giurisprudenza per accertare la rappresentatività sindacale, che non si riferiscono solo alla consistenza oggettiva delle organizzazioni ma sono di varia natura, anzianità di attività, storia contrattuale, presenza sul territorio, ecc. Solo di recente le parti hanno affrontato il problema di definire criteri di rappresentatività delle associazioni datoriali, perché la questione ha avuto rilievo pratico solo negli ultimi anni, quando si sono costituite non poche associazioni datoriali diverse da quelle storiche, di varia natura e consistenza.

Il che ha contribuito a una grande frammentazione associativa specie nei settori dei servizi, con la proliferazione di contratti collettivi, spesso conclusi “al ribasso” rispetto agli standard dei contratti maggiormente rappresentativi.

L'adozione di criteri di rappresentatività anche per le organizzazioni datoriali, servirebbe a razionalizzare sia il panorama associativo sia le forme e i contenuti contrattuali (cfr. Forlivesi, 2018). L'esempio più recente di intervento legislativo su questo argomento è quello della legge francese del 17 agosto 2016 (ora art. 2151 del Codice del lavoro); che definisce la rappresentatività dei datori in base a vari criteri sia qualitativi (rispetto dei valori repubblicani, indipendenza, trasparenza finanziaria, anzianità di almeno due anni, influenza delle attività), sia quantitativi (presenza equilibrata nel settore di competenza e numero di imprese aderenti pari ad almeno l'8% delle aziende del settore).

Come si è già detto, il contrasto al lavoro povero richiede una pluralità di strumenti di varia natura.

Quelli da ultimo ricordati che riguardano l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali e la rappresentatività delle parti sociali, ne rappresentano un parte specifica, ma importante. Infatti essi sono rilevanti per sostenere un sistema di relazioni Industriali che è indebolito

da pressioni delle nuove tecnologie della globalizzazione, ma che deve ancora svolgere un ruolo importante per assicurare condizioni di lavoro e di vita decorose a tutti i lavoratori per ridurre le diseguaglianze e per combattere la povertà nel lavoro.

## Bibliografia

- Arntz M., Gregory T., Zierahn U. (2016), “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 189
- Cnel (2018), *XX Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*
- Cnel (2019), Audizione davanti alla Commissione Lavoro del Senato, 13 marzo
- Lucifora C. (2019), “Working poor e politiche dell’impiego”, in Dell’Aringa C., Guerrieri P. (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita*, Arel, Il Mulino, Bologna, p. 427 e ss.
- Scarpetta S. (2017), “The future of work”, Conference INAPP-ANPAL-CNEL, 9 novembre
- Eurofound (2018), *Automation, Digitalization and Platform: Implications for work and Employment*
- Forlivesi M. (2018), “La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento”, *Lavoro e diritto*, 3, p. 521 e ss.
- Ilo (2014), *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*, Report V, International Labour Conference
- Ilo (2015), *Recommendation No. 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy*, International Labour Conference
- Treu T. (2017), “Contrattazione e rappresentanza”, in Dell’Aringa C., Lucifora C., Treu T. (a curadi), *Salari, produttività, diseguaglianze*, Arel, Il Mulino, Bologna, p. 350 e ss.
- Treu T. (2018), “Trasformazioni del lavoro: sfide per I sistemi nazionali di Diritto del lavoro e di sicurezza sociale”, relazione al Congresso Islssl, Torino, 4–9 sett. 2018, *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, 371

# Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa

Se non altro perché vi è previsto, in aggiunta al contributo di integrazione al reddito, un supplemento per pagare l'affitto o il mutuo, l'introduzione del Reddito di cittadinanza solleva diverse domande sul ruolo che potrebbe avere nel contrastare la povertà abitativa e nel ridurre – grazie al sostegno previsto per affrontare i costi abitativi – la povertà in generale. Ma non è facile dare una risposta a queste domande, per diverse ragioni: perché mancano sufficienti dati di ricerca sulla povertà abitativa in Italia; perché la logica del Reddito di cittadinanza prescinde totalmente da considerazioni relative alle politiche abitative; e perché il ridimensionamento dell'operazione rispetto al progetto iniziale rende difficile valutarne l'efficacia complessiva (anche) dal punto di vista abitativo. Alcune osservazioni sono tuttavia possibili derivandole dalla impostazione generale del provvedimento.

**Antonio Tosi**

Il punto di partenza è il ruolo che le politiche di sostegno al reddito possono svolgere per le situazioni di povertà abitativa. Altrove segnalavo il contributo importante (a maggior ragione se si considera la stagnazione delle politiche abitative sociali nel Paese) che le misure *non-housing*, di welfare generale, potrebbero dare per affrontare i problemi abitativi dei poveri: tra queste, appunto, le misure di sostegno al reddito. Assumendo peraltro che, nel nostro caso, fosse necessario avviarne altre che potessero migliorare la “socialità” del sistema abitativo: dall'incremento dell'edilizia sociale e dell'affitto a basso costo a un sistema di sostegno per il pagamento dell'affitto.

## **La pertinenza del Reddito di cittadinanza: un reddito per affrontare i costi abitativi**

I costi abitativi (le spese per l'affitto o il mutuo e le spese per combustibili ed energia elettrica e per la gestione della casa) sono un fattore importante, e il più “trasversale”, della povertà abitativa; e sono un importante fattore di rischio di caduta nella povertà economica o di peggioramento della condizione di povertà. Poiché offre un sostegno che permette di affrontare questi costi, il Reddito di cittadinanza può dare un contributo significativo per contrastare la povertà abitativa. È per l'integrazione al reddito – dunque il Reddito di cittadinanza nel suo insieme: al di là dei supplementi previsti per chi paga un affitto o un mutuo – che questa misura può essere considerata interessante dal punto di vista sociale abitativo. Il Reddito di cittadinanza mette a disposizione in misura (teoricamente) estesa un elemento di protezione, relativo al fattore di deprivazione più comune, che il sistema *housing* in questo momento offre soltanto in misura molto modesta.

L'interesse del provvedimento è evidente in un Paese in cui la si-

tuazione abitativa è particolarmente grave e i costi abitativi hanno svolto un ruolo crescente nel determinare situazioni di deprivazione: come è confermato dai dati dell'ultimo *Overview of Housing Exclusion in Europe* (2019) curato da Feantsa e Fondation Abbé Pierre, che mostra la gravità del disagio tra la popolazione povera rispetto al complesso della popolazione (i dati sono riferiti al 2017). La “grave deprivazione abitativa” (la presenza cioè di più fattori di disagio: sovraffollamento, degrado, mancanza di servizi essenziali) interessa in Italia il 5,5% delle famiglie (contro il 4% in Europa). Per le famiglie povere l'incidenza sale al 9,3% (contro il 9,1). Problemi di sovraffollamento toccano il 27,1% della popolazione (15,7% in Europa); l'incremento tra il 2007 e il 2017 è stato dell'11,5% (in Europa vi è stato un decremento dell'11,3%). Per i nuclei poveri, il tasso di sovraffollamento è del 36,9% (+0,8), in Europa del 26,5 (-11,7). Mentre per il complesso della popolazione le spese per la casa tra il 2007 e il 2017 sono diminuite, per le famiglie povere sono aumentate. Nel 2017 il peso dei costi abitativi è pari al 17,6% del reddito disponibile (+3,0); per i nuclei poveri è pari al 36,8% (+6,3). I nuclei interessati da “sovraccarico dei costi abitativi” (costi abitativi che superano il 40% del reddito) sono l'8,2% (+9,3 tra il 2007 e il 2017); per i nuclei poveri l'incidenza sale al 32,9% (+25,6).

Gli sfratti sono la conseguenza più visibile di questo quadro, e aumentano decisamente con la crisi immobiliare ed economica: da 33.000 prima della crisi a 56.000 nel 2016.

Certo ci vorrà del tempo, e molta ricerca sarà necessaria (sull'estensione della platea dei beneficiari, sull'incidenza dei sussidi rispetto ai costi, sull'ammontare del reddito residuo ecc.) per valutare la reale portata del Reddito di cittadinanza nel trattare la povertà abitativa. Intanto è possibile qualche osservazione sulle possibili implicazioni del provvedimento e sui suoi limiti.

## **Il sistema housing e i limiti abitativi del Reddito di cittadinanza**

Le implicazioni abitative del Reddito di cittadinanza vanno valutate considerandone il rapporto con le caratteristiche del sistema *housing* e delle politiche: in particolare con i tratti che riducono la capacità protettiva del sistema italiano nei confronti della povertà abitativa. Vi sono due principali questioni, tra loro collegate. La prima è la possibilità che quanto previsto con il Reddito di cittadinanza possa rafforzare i limiti e gli squilibri del sistema e confortare logiche che sono lontane dal quelle delle “buone” politiche: contraddirne in particolare gli obiettivi di razionalità e di equità – a partire dall'esigenza di rispettare le priorità nel rispondere alla povertà abitativa. L'altra questione riguarda l'inclusività delle misure previste: la loro estensione, la loro capacità di coprire le diverse forme della povertà abitativa, o la loro determinazione nel “lasciare fuori”, programmaticamente o di fatto, determinate componenti.

Le esclusioni discendono direttamente dalla struttura del Reddito di cittadinanza e sono state abbondantemente stigmatizzate come limiti della sua capacità di contrasto della povertà. Ma possono essere valutate anche per i limiti che comportano dal punto di vista della povertà abitativa. Di fatto, sono esclusioni che mettono in discussione la “socialità” del sistema *housing* nel suo complesso.

Ci sono anzitutto le differenze di trattamento e le restrizioni che colpiscono situazioni di povertà abitativa grave: dando luogo a figure estreme dell'esclusione, tanto più critiche dato che i diversi fattori di

esclusione tendono a sovrapporsi.

**a. Gli abitanti dell'“informale”:** le baraccopoli e le occupazioni abusive, e gli affitti in nero che costituiscono larga parte del settore povero dell'affitto non sono trattabili con queste misure. Come già per il FSA, il Reddito di cittadinanza riguarda esclusivamente gli inquilini in possesso di un regolare contratto di locazione e di un reddito certificato: non riguarda quanti hanno contratti, d'affitto o di lavoro, in nero.

**b. Gli immigrati:** i requisiti richiesti (i 10 anni di residenza, il permesso di soggiorno di lungo periodo, la mancanza tra gli aventi diritto dei titolari di protezione internazionale), escludono almeno un terzo degli stranieri che vivono in Italia: ciò significa non solo l'esclusione di gran parte dei poveri: ma anche, in proporzioni ancora maggiori, di gran parte delle persone senza casa o con gravi problemi abitativi. Degli oltre 50.000 senza dimora rilevati nel 2014 dall'Indagine Istat, Caritas, Fiopds, il 58% erano stranieri. Nel 2016 il sovraccarico dei costi abitativi interessava il 28% degli immigrati non-UE, contro il 7,7% degli Italiani. Il sovraffollamento abitativo colpiva nel 2018 il 50% degli stranieri (+25,0 dal 2007) contro il 22% (+4,2) dei cittadini italiani.

**c. Alcune componenti della povertà estrema:** il Reddito di cittadinanza esclude molte persone in condizioni di marginalità estrema, e tra di essi molte persone letteralmente “senza casa”. Ad oggi (in attesa degli esiti delle petizioni e dei ricorsi presentati da diverse associazioni) sono escluse le persone prive di residenza anagrafica. “Doveva abolire la povertà, invece, il reddito di cittadinanza taglia fuori i più poveri in assoluto: le persone che vivono in strada e che non hanno la residenza anagrafica”.<sup>1</sup>

Quest'ultimo tipo di figure, nel caso di una presa in considerazione da parte del Reddito di cittadinanza, rimanderebbe al problema dell'appropriatezza del provvedimento per una parte dei destinatari. Nel caso di situazioni di marginalità vera e propria, di cumulo di svantaggi, ecc., il sussidio economico non è intervento appropriato o non è centrale o non è sufficiente. Il problema è stato sollevato per il Reddito di cittadinanza in generale: l'argomento ha però un valore specifico per le conseguenze abitative. Povertà economica e povertà abitativa non coincidono. In quanto misura reddituale e mirata all'inserimento lavorativo, il Reddito di cittadinanza non tratta differenze essenziale tra le varie forme di povertà e di esclusione abitativa: in particolare la distinzione tra “poveri” e “marginali”. La casa ha diversi significati e funzioni per l'inserimento nel caso di situazioni di marginalità sociale (si veda Tosi, 2017).

Va peraltro ricordato che le esclusioni non riguardano soltanto le situazioni di povertà estrema. La mancanza di dati di ricerca rende impossibile verificare la plausibilità delle diverse soglie previste per l'accesso al Reddito di cittadinanza. Ma è ragionevole pensare che quello dei costi abitativi come fattore di rischio di caduta nella povertà sia un problema che tocca in modo significativo le famiglie con redditi un po' al di sopra di quello previsto per il Reddito di cittadinanza. Queste famiglie sono una categoria sensibile, per la quale il rischio di caduta in povertà a causa dei costi abitativi è elevato. La nozione di “*affordability*” è spesso utilizzata nel dibattito proprio per indicare l'estensione e l'importanza del rischio che corrono queste fasce di popolazione che spendono per la casa più di quanto il proprio reddito consentirebbe.

1 “Petizione. Il reddito di cittadinanza anche per i senza dimora”, *Avvocato di strada*, 2 aprile 2019.

## Il supplemento per l'affitto: la logica delle politiche abitative e i limiti di sistema

Il supplemento per l'affitto previsto dal Reddito di cittadinanza può essere giustificato dalla maggiore difficoltà in cui si trovano le famiglie che abitano in affitto, in particolare per i costi abitativi. Queste famiglie si trovano in una condizione di doppio svantaggio: dispongono di redditi inferiori rispetto a quelle che dispongono di una casa in proprietà; e sono gravate da spese abitative molto più elevate, che le spingono con maggiore frequenza in uno stato di povertà reddituale. Nel 2014 il tasso del 'sovraccarico dei costi', pari in Italia all'8,4%, interessava il 31,9 degli inquilini che pagavano canoni di mercato (dati Eurostat). Tra il 2007 e il 2017, i costi abitativi hanno visto per i nuclei poveri che abitavano in affitto un incremento del 12,4%: il doppio dell'incremento che si è verificato per l'insieme dei nuclei poveri, il quadruplo di quello che si è verificato per il complesso della popolazione. Nel 2017 i costi abitativi per l'insieme dei poveri ammontavano a 305 euro (+11% dal 2007), per i poveri in affitto a 509 euro (+20,2), per i poveri con abitazione in proprietà a 194 euro (-10,5).

Nella maggior parte dei Paesi europei, il sostegno economico agli inquilini è stata la misura principale per rispondere alle condizioni di svantaggio delle famiglie in affitto. È una forma – la più tipica e la più diffusa – di quelle misure di sostegno alla domanda (*housing allowances, housing benefits, rent benefits*) che in questi decenni hanno segnato il passaggio alla nuova fase delle politiche abitative sociali. In alcuni Paesi questo sostegno ha raggiunto dimensioni consistenti e ha coperto quote importanti di popolazione.

In Italia una misura del genere – il “Fondo sociale per l'affitto” – è stata istituita nel 1998. Dotata di un apposito finanziamento, integrato da Regioni e Comuni, era indirizzata alle famiglie con redditi medio bassi e con un'elevata incidenza del canone sul reddito. La misura ha avuto una vita stentata: investimenti insufficienti (inizialmente 361,5 milioni di euro), progressive riduzioni e sospensioni hanno fatto sì che il FSA non sia mai riuscito a diventare una misura significativa per entità del finanziamento ed estensione della platea dei beneficiari. Nel corso degli anni la diminuzione delle risorse complessive e il contemporaneo aumento del fabbisogno hanno portato ad una riduzione del contributo assegnato a ogni richiedente. Di fatto, il contributo, che teoricamente avrebbe dovuto portare l'incidenza massima del canone sul reddito al 14% per i redditi più bassi e al 24% per gli altri, non è mai riuscito a portare l'incidenza media al di sotto del 50%. Finché non è stato superato da misure di sostegno ai cosiddetti “inquilini vittime di morosità incolpevole”: un contributo (massimo 8.000 euro, e previsto solo per i Comuni ad alta tensione abitativa) destinato alle famiglie che, per cause gravi (licenziamento; messa in Cassa integrazione; contratto a tempo determinato non rinnovato; infortunio o decesso di un componente familiare concorrente al reddito del nucleo, ecc.) non riescono a pagare l'affitto.

Il supplemento per l'affitto previsto con il Reddito di cittadinanza propone di fatto qualcosa di simile al classico sostegno economico agli inquilini e (virtualmente) ne estende, rispetto al FSA, la portata e la consistenza. Ma lo fa in modo incontrollato, del tutto al di fuori da un interesse per la politica della casa e per le logiche che nelle politiche per la casa orientano questo tipo di misure e cercano di garantirne l'efficacia.

I problemi derivano dal fatto che il sussidio è limitato all'affitto in senso proprio e senza considerare le articolazioni che permetterebbero di modulare il sostegno e di prendere in considerazione condizioni critiche nelle dinamiche della povertà: età dei residenti (presenza di anziani in particolare), invalidità, numero di bambini e di altre persone a carico, area di residenza ecc.

In altri Paesi, contributi finanziari di sostegno alla domanda coprono non solo l'affitto, ma si estendono all'insieme delle sistemazioni abitative, fino a comprendere le sistemazioni "assistite". In Francia le diverse forme di *aides au logement* sono previste non solo per l'affitto o il mutuo, ma anche per coloro che vivono in un *foyer* o in una pensione, o in una residenza universitaria; per le persone anziane o svantaggiate alloggiate non gratuitamente presso privati, oppure ospitate in *foyer*, in residenze per anziani, o in unità di cura di lunga durata.

Un aspetto importante della modulazione è il luogo di residenza. Da questo punto di vista un limite già segnalato è che il supplemento per l'affitto previsto dal Reddito di cittadinanza rischia di non fornire copertura sufficiente. Un'indagine di *Solo Affitti* (marzo 2019) ha messo in relazione il contributo previsto (280 euro, 3.360 euro annui) e il costo delle locazioni sul mercato: verificando che il contributo rischia di essere inadeguato in capoluoghi come Milano e Roma, dove copre appena il 20% e il 27% del canone d'affitto mensile medio (riferimento: un appartamento tipo di 70 metri quadrati in zone semicentrali). A Venezia il contributo copre il 33%; a Bologna, Firenze e Trento attorno al 36% del canone; a Cagliari il 37%; a Napoli il 38%. Più favorevole la situazione a Palermo, Genova, Bari, Torino, Trieste, dove il contributo coprirebbe tra il 47 e il 51% del prezzo medio di locazione; a Potenza e Perugia, dove coprirebbe più del 60% e a Catanzaro: il 67%. La conclusione: una misura "apprezzabile" ma che "rischia di non fornire una copertura sufficiente. Sicuramente più efficace sarebbe stato studiare una soluzione variabile, agganciata al reale costo delle locazioni nelle singole città".

Se si considerano le ragioni delle politiche abitative, il sostegno finanziario agli inquilini solleva questioni di convenienza anche più severe, come si ricava dal dibattito che in questi anni si è sviluppato in Europa a proposito delle politiche di sostegno alla domanda. Il dibattito ha messo in discussione il valore di questo tipo di misure. Ha sottolineato che spesso le *housing allowances* coprono una piccola porzione dei costi; che esse tendono a trasformarsi in sussidi di lungo termine per i nuclei nel mercato privato, il che spinge i prezzi verso l'alto e richiede risorse crescenti per fornire gli stessi benefici. Nello stesso tempo non è chiaro se esse riescano ad aiutare persone con situazioni abitative instabili, che spesso sono quelle più bisognose. Questa politica è vista sempre più non solo come costosa e inefficiente, ma come una politica non effettivamente finalizzata ai gruppi più vulnerabili.

In ogni caso, queste misure di sostegno alla domanda sono soltanto uno degli strumenti possibili per garantire un alloggio a popolazioni povere: non è detto sia il più efficace né il più conveniente ed è necessario metterlo a confronto con strumenti alternativi e valutarlo nella sua integrazione con altre politiche. L'efficacia protettiva delle *housing allowances* dipende dalla loro estensione (la consistenza dei sussidi e la platea dei destinatari: in Svezia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, i sussidi coprono tra il 40 e il 45% dei poveri), e dal complessivo sistema in cui la misura si colloca: il modello di welfare, la comprensività



del sistema, la disponibilità di altre misure abitative (l'edilizia sociale, l'affitto molto accessibile, le strutture di accoglienza/emergenza, ecc.) e dalla generosità del più ampio sistema di welfare.

### **L'housing come un elemento del sistema di reddito minimo: i limiti del sistema italiano**

La debolezza del sistema abitativo italiano non solo ne riduce l'efficacia verso la povertà abitativa, ma mette a rischio il contributo che le misure abitative possono dare alla riduzione della povertà economica/reddituale: l'obiettivo cioè del Reddito di cittadinanza.

L'housing può svolgere un ruolo importante nel contrasto della povertà economica. Sul piano analitico l'argomento è che a parità di reddito le spese abitative giocano un ruolo fondamentale nel limitare o nel favorire i processi di impoverimento; e che l'onerosità dell'abitazione tende a peggiorare le situazioni di povertà preesistenti e a trascinare verso il basso anche parte delle famiglie che in base alle misure tradizionali si collocherebbero al di sopra della soglia di povertà. Anni fa una ricerca sistematica sul tema è stata condotta da Pietro Palvarini (2010). La ricerca utilizzava la distinzione tra "povertà dovuta esclusivamente ad una scarsità di reddito, povertà indotta da un'eccessiva onerosità dei costi abitativi e povertà generata dall'azione congiunta dei due fattori". "La povertà indotta dalla casa e quella dovuta al duplice effetto del reddito e delle spese abitative sono due manifestazioni di un fenomeno più ampio, che può essere definito povertà dipendente dalla casa". Questa risultava un fenomeno molto diffuso: colpiva (nel 2010) l'8,8% delle famiglie italiane e rappresentava il 56,4% di tutta la povertà rilevata. Questo significa che più della metà della povertà in Italia dipendeva, in misura maggiore o minore, dai costi legati all'abitare. "Oltre un terzo dei poveri scivola in condizione di povertà unicamente a motivo dell'eccessiva onerosità delle proprie spese abitative. Sono evidenti le implicazioni che questi risultati potrebbero avere a livello di politiche abitative. La povertà dipendente dalla casa, cioè oltre la metà della povertà in Italia, potrebbe essere ridotta o eliminata attraverso politiche specificamente orientate all'abbattimento dei costi abitativi: per questa fascia di popolazione sarebbe possibile alleviarne le condizioni di disagio economico e favorirne l'uscita dallo stato di povertà".

Per quanto riguarda il Reddito di cittadinanza, questa funzione dei costi e delle politiche abitative può essere collegata all'ipotesi di una trasformazione in corso da politiche di reddito minimo verso "sistemi integrati di reddito minimo": "in cui varie misure, nate con scopo e natura differenti, vengono coordinate tra loro per garantire in modo più efficace la tutela del reddito delle persone meno abbienti".

In questo passaggio i trasferimenti contro povertà ed esclusione sociale assumerebbero nel contrasto alla povertà un ruolo marginale o comunque in decrescita. È necessario dunque adottare "una visione delle politiche di contrasto della povertà che non sia limitata ai soli trasferimenti specificamente diretti contro la povertà, ma che consideri anche tutti gli altri schemi indirizzati ai redditi bassi".

Se guardiamo al complesso delle misure, vediamo in effetti che quelle specifiche di contrasto alla povertà sono, in molti casi, meno importanti nel ridurre la povertà di altre misure: tra cui quelle abitative. L'importanza delle politiche abitative è variabile: nella composizione del mix di sussidi che nei vari Paesi forma il sistema di reddito minimo vi

sono, come è ovvio, grandi differenze. Nei Paesi in cui sono previste importanti misure di *housing* (sostegni all'affitto e altri sussidi per coprire i costi abitativi), queste possono avere un impatto significativo nella riduzione sia dell'incidenza che dell'intensità della povertà economica.

Nel caso italiano (si veda ancora Baldini e altri), gli elementi che potrebbero costituire "sistemi integrati di reddito minimo" sono storicamente deboli: bassa spesa per trasferimenti sociali alle famiglie, *housing* e contrasto della povertà in senso stretto – nel complesso un sistema di trasferimenti monetari diversi dalle pensioni ancora poco sviluppato, con bassa efficacia nel sostenere i redditi più bassi. Si tratta ora di vedere se/quanto il Reddito di cittadinanza riuscirà a modificare, almeno in parte, il quadro. Rimane il problema di un sistema di *housing* cronicamente "poco sociale": inadeguato per svolgere in modo efficace, nel sistema di reddito minimo, un ruolo di contrasto alla povertà.

## Bibliografia

- Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), "Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati di contrasto della povertà. Un'analisi di dieci paesi europei", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2
- Palvarini P. (2010), "Cara dolce casa. Come cambia la povertà in Italia dopo le spese abitative", *paper* per la Terza Conferenza annuale Espanet Italia, Napoli.
- Tosi A., *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano, 2017

## Gli autori

- Massimo Baldini** Insegna Scienza delle finanze all'Università di Modena e Reggio Emilia. Si occupa principalmente di welfare state, povertà e distribuzione del reddito. Con Stefano Toso ha scritto *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche* (Il Mulino, 2009).
- Claudio Lucifora** Professore di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano, dove insegna Economia del lavoro, è consigliere esperto del CNEL. È stato presidente dell'Associazione Italiana Economisti del Lavoro e ha fatto parte del comitato direttivo dell'European Association of Labour Economists. Ha pubblicato libri e articoli su temi di economia e politica del lavoro, bassi salari e salario minimo, economia dell'istruzione, economia sanitaria e relazioni industriali.
- Emanuele Ranci Ortigosa** Presidente emerito e direttore scientifico dell'IRS, direttore di *Prospettive Sociali e Sanitarie* e di *Welforum.it*, svolge dal 1971 attività di ricerca, consulenza, formazione sulle politiche sociali e sociosanitarie; la programmazione, l'organizzazione e la valutazione dei servizi sociali e sanitari; la spesa sociale; le politiche contro la povertà. È autore di numerosi volumi e saggi ed ha insegnato Politiche sociali in più università.
- Chiara Saraceno** Attualmente *honorary fellow* presso il Collegio Carlo Alberto di Torino, è stata presidente della Commissione di indagine sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia nel 1998-2001. Tra le sue pubblicazioni recenti, *L'equivoco della famiglia*, Laterza 2017; *Mamme e papà*, il Mulino 2016; *Il Lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli 2015; *Il Welfare*, il Mulino 2014.
- Antonio Tosi** Ha insegnato a lungo Sociologia urbana e Politiche della casa al Politecnico di Milano. Tra i suoi principali interessi di ricerca, i rapporti tra povertà e politiche abitative e i problemi abitativi degli *homeless*, degli immigrati, dei rom. Ha collaborato fin dalla sua fondazione con la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri. È autore di diversi volumi, il più recente dei quali è *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* (Milano 2017).
- Tiziano Treu** Politico, giuslavorista e accademico italiano, Ministro del Lavoro e della previdenza sociale nel Governo Dini e nel Governo Prodi I; Ministro dei Trasporti e della navigazione nel Governo D'Alema I. È stato nominato presidente del CNEL il 5 maggio 2017.

*Il Punto di Welforum* offre approfondimenti periodici su temi all'ordine del giorno, o che viceversa sono trascurati nell'attenzione pubblica. Questi affondi esplorano questioni specifiche per farne oggetto di una discussione aperta e condivisa.

*Il Punto di Welforum* esce più volte l'anno. Ogni uscita si articola in approfondimenti tematici, che si compongono di articoli, interviste, dossier tecnici. È curato dall'Istituto per la ricerca sociale e dal Laboratorio di Politiche sociali del Politecnico di Milano. Ne sono responsabili Emanuele Ranci Ortigosa e Costanzo Ranci.

Sono finora stati pubblicati su *Welforum.it*:

- La badante non basta più
- Elezioni 2018. Le politiche sociali fra bilanci e prospettive
- Separati a scuola
- Politiche per la disabilità: le sfide davanti a noi
- Coprogettazione e non solo
- Governo M5S-Lega: dalle promesse ai fatti, a che punto siamo
- Welforum.it sul Reddito di cittadinanza
- L'Agenda sociale nelle elezioni europee