

# **LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ**

**Aspetti economici e giuridici**

*a cura di*

**Laura Chies**

**Maria Dolores Ferrara**

**Elena Podrecca**



**G. Giappichelli Editore**

## IL CONTESTO E LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ

*Laura Chies, Maria Dolores Ferrara, Elena Podrecca*

Il presente volume scaturisce dalla collaborazione nata tra le curatrici in occasione di un progetto di ricerca finanziato dalla Regione Friuli Venezia Giulia avente ad oggetto le tematiche del benessere e delle misure di inclusione attiva dei cittadini e delle cittadine<sup>1</sup>. La ricerca multidisciplinare si è proposta di indagare gli aspetti economici, giuridici e psicosociali collegati alle misure assistenziali e previdenziali di inclusione attiva a partire dalle esperienze della Regione Friuli Venezia Giulia, con l'obiettivo generale di fornire informazioni e indicazioni utili a ridisegnare la cornice istituzionale degli interventi pubblici che investono le Regioni, lo Stato, l'INPS e gli Enti di Formazione. La ricerca si è sviluppata in modo particolare in due direzioni. Per quanto riguarda gli aspetti economici, l'analisi, svolta sia a livello aggregato che macroregionale e regionale, ha riguardato da un lato le dinamiche della povertà rispetto al reddito e della deprivazione materiale e l'effetto dei trasferimenti sociali su tali dinamiche, e dall'altro i profili della povertà multidimensionale. Per quanto attiene gli aspetti giuridici, sono stati indagati i sistemi di attivazione dei lavoratori e la condizionalità delle misure di sostegno al reddito introdotti dai decreti legislativi nn. 22 e 150/2015 nell'ambito della riforma del c.d. *Jobs Act*, al fine di rilevare i diversi nodi critici, tra cui l'esistenza di un quadro regolativo ispirato più ad una filosofia di stampo punitivo che garantista e collaborativo anche alla luce dei diversi interventi varati successivamente per contrastare la povertà lavorativa.

Questo obiettivo iniziale si è poi ampliato in occasione della progettazione di

---

<sup>1</sup> Nel 2016 l'Università di Trieste ha partecipato a un bando indetto dalla Regione Friuli Venezia Giulia per il finanziamento di nove assegni di ricerca nei settori umanistici e delle scienze sociali, presentando un progetto dal titolo "Patrimonio culturale, sviluppo e qualità della vita nel Friuli Venezia Giulia" che è stato successivamente approvato e finanziato dalla Regione. Sono stati selezionati internamente tre progetti multidisciplinari annuali, ognuno dotato di tre assegni di ricerca che sono poi stati attivati. Il progetto dell'area economica, giuridica e psicosociale ha visto il coinvolgimento di tre Dipartimenti dell'Università di Trieste, ossia il Dipartimento di scienze economiche, aziendali, matematiche e statistiche, il Dipartimento di scienze giuridiche, del linguaggio, dell'interpretazione e della traduzione, il Dipartimento di studi umanistici, e ha avuto come oggetto "*Benessere e misure di inclusione attiva nell'esperienza del Friuli Venezia Giulia: profili economici, giuridici e psicosociali – BEAT*".

questo volume, che propone una più generale riflessione multidisciplinare sulle diverse dimensioni della povertà.

Nella lettura di Zenezini, la povertà è una manifestazione di un problema ben più esteso che è quello della disuguaglianza. La storia del pensiero economico restituisce tuttavia un quadro non univoco delle relazioni tra i due fenomeni. Alcuni autori, come Smith e, in parte, Marshall, ritengono che la disuguaglianza sia conaturata con il funzionamento di un'economia di mercato, ma confidano nella crescita economica per ridurre la povertà; altri, come Pigou, ritengono che solo vigorose politiche distributive possano contrastare la povertà riducendo significativamente anche la disuguaglianza. Oggi molti sono pronti a ritenere che una maggiore uguaglianza sia un obiettivo desiderabile, sia per ragioni intrinseche, sia per ragioni strumentali (l'uguaglianza potrebbe favorire la crescita e la stabilità sociale), ma si tratta di una questione che coinvolge aspetti politici ed etici che la rendono un terreno conflittuale<sup>2</sup>. Di fronte alle difficoltà fronteggiate dalle politiche egualitaristiche nelle nostre società, la discussione pubblica di politica sociale ha suggerito di separare l'analisi della povertà da quella della disuguaglianza, nella convinzione che la povertà, diversamente dalla disuguaglianza, sia un fenomeno eliminabile<sup>3</sup>. Se la povertà è definita con riferimento ad una cesura della funzione di benessere sociale e identificata con un definito minimo di risorse o funzionamenti materiali, essa si presenta come un problema risolvibile sulla base della distinzione netta della popolazione tra chi è povero e chi non lo è. Il dibattito teorico ha tuttavia mostrato che la nozione di soglia di povertà è inevitabilmente arbitraria dal punto di vista della teoria del benessere. Di fatto, sotto il profilo teorico, la selezione di una soglia di povertà non è meno problematica della scelta di un particolare coefficiente di avversione alla disuguaglianza<sup>4</sup>. La ragione per cui la povertà appare un problema risolvibile è che, di solito, essa viene misurata sulla base di un giudizio "tecnocratico" su quale sia lo standard minimo di vita "accettabile" in una data società: mentre in una società liberal-democratica nessuna commissione di esperti sarebbe legittimata a definire il "grado ottimale di diseguaglianza", è alle commissioni di esperti che di solito si chiede di definire lo standard minimo sotto il quale una persona non deve scendere per essere definito povero. Per limitare l'arbitrarietà di questa impostazione, la letteratura sulla povertà ha fatto ricorso a rappresentazioni complesse della povertà basate sulla "multidimensionalità dei funzionamenti" nel senso di Sen. Ne è derivato l'ampliamento dei confini concettuali e metodologici della nozione di povertà oltre la tradizionale concezione della povertà di reddito.

Brandolini ripercorre in senso storico il tema della misurazione della povertà in Italia. La povertà in senso assoluto (alimentare o basata sul consumo) e relativo (basata sul reddito) è stata oggetto di indagine già negli anni '50 del secolo scorso

---

<sup>2</sup> Cfr. Piketty 2014.

<sup>3</sup> Cfr. Ravaillon 2020.

<sup>4</sup> Cfr. Ravaillon 1994, pp. 359-364.

da parte dell'Istat e dalla Commissione interparlamentare d'inchiesta sulla miseria del 1952. Usando una definizione del tenore di vita, lontano parente dell'odierno indicatore di deprivazione materiale basato sul "counting approach" proposto da Atkinson<sup>5</sup>, la Commissione mise in evidenza un quadro drammatico delle condizioni del Paese, nel quale più di un quinto degli italiani viveva in condizioni di miseria o di profondo disagio economico; particolarmente grave era la situazione delle famiglie del Mezzogiorno. Quella pur meritoria analisi non si tradusse però in efficaci misure di contrasto, anche a causa dei ritardi dello Stato sociale, delle disfunzioni e della frammentazione del sistema di assistenza pubblica e del prevalere di un clima di opinione che tendeva a vedere la povertà come riflesso del caso o dell'incuria delle persone piuttosto che come manifestazione di cause strutturali<sup>6</sup>. Di fatto solo nel 2000, con la l. n. 328, la povertà sarebbe stata affrontata in un primo tentativo organico di politica sociale.

L'interesse per lo studio statistico del problema si riaccese comunque già nei primi anni '80 del Novecento, individuando per l'Italia un indicatore sintetico di povertà relativa, basato sul consumo, un unicum nel panorama internazionale, nel quale si preferiva il reddito come metro di misura. Il tema della povertà entra poi stabilmente nell'attenzione dell'opinione pubblica grazie all'istituzione, da parte dei governi, delle Commissioni di indagine sulla povertà. La prima Commissione è del 1984, ma è con la Commissione presieduta da Pierre Carniti (istituita nel 1994) che i risultati delle indagini vengono pubblicati e pubblicamente dibattuti. La Commissione produce un'analisi accurata della povertà, considerando, accanto a diverse soglie di povertà, anche indicatori di intensità della povertà; importante è anche la ricostruzione delle serie storiche della povertà dal 1980. Nel 2000 la Commissione diventa Commissione d'Indagine sull'esclusione sociale, e opera fino al 2012 quando viene cancellata dal Governo Monti.

La "scoperta" della povertà da parte delle Commissioni d'indagine era, come ricorda Brandolini, un tema scomodo per i governanti che molto spesso hanno preferito nascondere piuttosto che dare corso ad interventi di particolare peso.

In ogni caso, il lavoro delle Commissioni povertà è stato prezioso in almeno due direzioni. Da un lato, esse hanno dato impulso ad una attività continuativa di misura, realizzata dall'Istat, che ha nel tempo prodotto una ricca base di dati per comprendere l'evoluzione della povertà e le sue caratteristiche, sia nel quadro delle tendenze di lungo periodo dell'economia italiana sia in riferimento ai suoi profili ciclici. Dall'altro, esse hanno contribuito a "trattenere" la povertà in una posizione centrale nei radar della politica sociale. L'Italia oggi dispone di "un quadro articolato di statistiche sulla povertà" che, lungi dal costituire un problema, "coglie le molte sfaccettature di un fenomeno complesso"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. Atkinson 2003, pp. 51-65.

<sup>6</sup> Cfr. Braghin 1978.

<sup>7</sup> Cfr. il contributo di Brandolini in questo volume.

Il contributo di Gola mette in luce i complessi legami di causalità tra istruzione, educazione e povertà, legami che giocano un ruolo chiave in particolare nelle dinamiche *intergenerazionali* di stratificazione e disuguaglianza sociale.

L'Autore sottolinea come anche nei paesi avanzati, nonostante la scolarizzazione di massa e "l'evoluzione culturale maturata riguardo al ruolo della scuola e dell'educazione per il futuro degli individui"<sup>8</sup> permanga un problema di disuguaglianze rispetto all'accesso e alla riuscita negli studi. Gola prosegue evidenziando i risultati di molti studi che confermano come lo status socioeconomico della famiglia, in termini non solo di risorse reddituali, ma anche di livello di istruzione e occupazione dei genitori, abbia effetti rilevanti sui rendimenti degli studenti. Condizioni socioeconomiche svantaggiate sono associate a minori capacità mnemoniche e linguistiche già nei primi anni di vita, e determinano risultati significativamente più bassi durante la scuola primaria e secondaria, minor autostima, maggior assenteismo e maggiori tassi di abbandono scolastico, con un divario ancor più accentuato per quanto riguarda i tassi di abbandono degli studi universitari. La qualità della scuola, in termini di ambiente, classe, programmi, attività e modalità didattiche, risulta essere importante per ridurre i divari tra alunni in diverse condizioni socioeconomiche e non tutte le scuole sono ugualmente efficaci nella prevenzione della marginalità e dell'esclusione sociale. Gola sottolinea come la povertà educativa, intesa come privazione di risorse culturali e di funzionamento cognitivo che ha ricadute anche sulle capacità emotive, relazionali, di usare i sensi, l'immaginazione, il pensiero e la ragione<sup>9</sup> sia particolarmente insidiosa perché colpisce i bambini e ragazzi nel periodo più delicato della loro esistenza, determinando un *gap* difficilmente recuperabile. Inoltre, la relazione tra status socioeconomico e povertà educativa suggerisce l'esistenza di una potenziale trappola della povertà intergenerazionale, che agisce attraverso l'istruzione/educazione. Uno status socioeconomico svantaggiato delle famiglie aumenta il rischio di povertà educativa dei ragazzi, condizione che a sua volta aumenta il rischio che essi siano poveri da adulti, non solo perché l'educazione è una delle componenti del benessere<sup>10</sup>, ma anche perché un basso livello di istruzione è una determinante importante della povertà intesa come deprivazione di risorse materiali, come confermato da un'ampia letteratura economica. Questi meccanismi evidenziano l'importanza cruciale di un sistema scolastico pubblico, ben finanziato e inclusivo per promuovere l'uguaglianza di opportunità e la riduzione degli effetti di lungo periodo della povertà, in tutte le sue forme.

I contributi della prima parte mostrano dunque come la povertà sia un fenomeno complesso, caratterizzato da molte dimensioni e misurato con diversi indicatori.

---

<sup>8</sup> Cfr. il saggio di Gola in questo volume.

<sup>9</sup> Cfr. Nussbaum 2001.

<sup>10</sup> Per un approfondimento si veda ad esempio il contributo di Chies, Podrecca e Sandonà in questo volume.

Sono proprio queste diverse dimensioni e indicatori che fanno da sfondo ai tre contributi empirici inseriti nella seconda parte del volume.

Il contributo di Bonanno Chies e Podrecca si focalizza sulla povertà relativa rispetto al reddito, per far luce su un tema poco esplorato dalla letteratura empirica che ha indagato la struttura della povertà e la sua persistenza in Italia: l'analisi delle determinanti delle transizioni individuali tra stati di povertà/non povertà. Questo obiettivo richiede l'osservazione delle transizioni per un lungo periodo di tempo, possibile oggi grazie ai risultati dell'indagine IT-SILC. Le Autrici sfruttano la componente longitudinale di tale indagine ripetuta nelle nove *wave* disponibili tra il 2004 e il 2015 per valutare l'impatto e l'importanza relativa dei diversi fattori micro e macroeconomici che incidono sulle transizioni individuali in ingresso e uscita dallo stato di povertà, focalizzando l'attenzione in particolare sul ruolo dei sussidi sociali. Tale valutazione è essenziale per il disegno di un insieme coordinato di interventi efficaci per rompere o evitare il circolo vizioso della povertà. L'analisi delle Autrici evidenzia l'efficacia potenziale dei sussidi per aumentare le probabilità individuali di uscita e ridurre le probabilità di entrata in povertà, ma mostra come la loro limitata diffusione nei gruppi più vulnerabili della popolazione ne limiti fortemente il potenziale impatto sui tassi di transizione e sui tassi di povertà aggregati. Dallo studio emerge anche il ruolo centrale, potenzialmente più rilevante rispetto a quello dei sussidi, svolto dall'occupazione, dall'intensità lavorativa e dal livello di istruzione quali motori di rapido cambiamento dello stato di benessere economico e sociale. Appare quindi evidente che se da un lato i sussidi sociali sono fondamentali, soprattutto nelle fasi negative del ciclo economico, e devono essere potenziati, dall'altro il motivo guida degli interventi anti povertà deve essere la prevenzione, attraverso misure volte a limitare i fattori di vulnerabilità individuale: prevenire la scarsa istruzione, evitare periodi prolungati di disoccupazione o sottoccupazione e alleviare il peso della cura in famiglie numerose o con componenti disabili o affetti da gravi malattie.

Studiare le transizioni tra stati di povertà relativa rispetto al reddito non è tuttavia sufficiente. La natura dello stato di bisogno è tipicamente multidimensionale, a partire dalla composizione dei fattori che determinano la deprivazione materiale. Si tratta di una definizione di povertà che prende in considerazione la capacità di individui e famiglie di soddisfare una serie di bisogni fondamentali definiti da un'ampia letteratura che si rifà ai contributi seminali di Townsend<sup>11</sup> e Yitzhaki<sup>12</sup> negli anni '70 del secolo scorso, e che identifica situazioni di fragilità che non coincidono completamente con quelle segnalate dalla povertà rispetto al reddito.

Il contributo di Bincoletto, Chies e Podrecca si concentra sull'indicatore di deprivazione materiale adottato dall'Eurostat, e ne studia la dinamica aggregata in Italia nel periodo 2009-2012, applicando un metodo di analisi multidimensionale

---

<sup>11</sup> Cfr. Townsend 1979.

<sup>12</sup> Cfr. Yitzhaki 1979, pp. 321-24.

che consente di cogliere i contributi e l'importanza relativa delle diverse dimensioni della deprivazione materiale. In particolare, il metodo consente non solo di scomporre le variazioni dell'indicatore aggregato nei contributi delle variazioni delle diverse dimensioni, e identificare così le componenti strutturali della deprivazione, ma anche di effettuare un'analisi simultanea delle transizioni nelle singole deprivazioni e nella deprivazione multipla, per far luce sul processo di accumulo delle deprivazioni. L'analisi delinea un quadro chiaro della dinamica della deprivazione materiale durante la doppia recessione sperimentata dal Paese nel periodo considerato, evidenziando come il forte aumento del tasso di deprivazione materiale (7 punti percentuali in 4 anni) sia trainato da due gruppi di indicatori. Il primo gruppo comprende l'impossibilità di sostenere spese impreviste di 800 euro e di permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa. Come gli Autori sottolineano, questi sono indicatori strutturali dello stato di malessere sociale, in quanto la deprivazione in queste dimensioni è largamente diffusa nella popolazione, ed è persistente nel tempo. Il secondo gruppo di indicatori comprende l'impossibilità di riscaldare adeguatamente l'abitazione e di permettersi un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni. Si tratta di indicatori critici, che si aggiungono a quelli strutturali determinando il superamento della soglia di povertà, ma generalmente la deprivazione in queste dimensioni è solo transitoria. Questi indicatori critici sono elementi di forte preoccupazione per il decisore politico, come dimostrano le diverse misure di sostegno specifico presenti nel panorama dei sussidi sociali. Non bisogna però trascurare l'alta diffusione di alcune deprivazioni tra i non poveri, poiché sono queste che preparano il terreno per gli ingressi in povertà. Un'indicazione che si può trarre dall'analisi è che occorre aggredire non solo il problema della povertà in sé, ma anche quello della congrua remunerazione del lavoro, problema acuito dall'aumentare delle forme contrattuali atipiche originate dalle riforme strutturali dell'ultimo ventennio. Queste ultime, in connessione con le crisi economiche sempre più frequenti e persistenti, causano costanti incrementi dell'incidenza di deprivazione materiale e povertà.

L'ultimo contributo della seconda parte abbandona la concezione della povertà intesa come carenza di risorse materiali per abbracciarne un'altra focalizzata sulle opportunità sostanziali che gli individui hanno a disposizione, secondo l'approccio delle *capability* introdotto da Amartya Sen. In particolare, Chies, Podrecca e Sandonà provano a rendere operativo tale approccio e costruiscono un indice aggregato sintetico di povertà multidimensionale che permette di incorporare i molti aspetti che possono impedire all'individuo di sfruttare appieno le proprie capacità, e che potrebbe fornire un ulteriore strumento informativo per il *policy maker*. Usando dati tratti dalle componenti italiane dell'indagine europea sul reddito e le condizioni di vita (IT-SILC) per gli anni 2009 e 2015 gli Autori analizzano tale indice multidimensionale aggregato e le sue disaggregazioni dimensionali, territoriali e per caratteristiche socio-demografiche, per delineare un primo quadro della deprivazione multipla nel nostro Paese nell'anno che precede la profonda crisi determinata dalla doppia recessione e in quello che segna l'inizio di una stentata ripresa. Deprivazio-

ne materiale, disoccupazione, scarsa partecipazione sociale e istruzione carente sono le dimensioni che contribuiscono maggiormente all'indice aggregato di povertà multidimensionale (e al suo aumento nei due anni considerati), e quelle con maggior prevalenza tra i poveri, a prescindere dal sottogruppo di popolazione di appartenenza. Se i profili della povertà multidimensionale sono grosso modo omogenei, la sua incidenza è invece molto diversa tra i vari sottogruppi. I gruppi più colpiti sono gli immigrati, le famiglie con capifamiglia scarsamente istruiti o che presentano due o più minori e le classi di età più giovani. Profondi risultano anche i divari territoriali: il contributo delle regioni Meridionali all'indice aggregato di povertà è ben oltre il 50%, una cifra decisamente sproporzionata rispetto alla quota di popolazione di queste regioni.

Il grado di sovrapposizione tra la misura di povertà multidimensionale proposta dagli Autori e la misura standard di povertà relativa rispetto al reddito è modesto, pari al 6,6% della popolazione indagata, il che conferma la complementarità delle due misure. C'è tuttavia una forte correlazione negativa tra classi reddito e incidenza della povertà multidimensionale. Quest'ultima non solo è molto più alta per le classi di reddito inferiori, ma negli anni di crisi è aumentata notevolmente soprattutto nelle classi più povere. Il reddito è importante per evitare la povertà multidimensionale e gli effetti di qualsiasi misura di sostegno al reddito non sono banali, anche se, di nuovo, gli interventi per ridurre la povertà e la disuguaglianza sociale dovrebbero innanzitutto mirare a prevenire i fattori strutturali di vulnerabilità, attraverso politiche per l'istruzione e la formazione, per l'inclusione sociale degli stranieri, per alleviare il peso della cura nelle famiglie, politiche allocative per le regioni meridionali, ma soprattutto politiche per la piena occupazione e politiche salariali concepite in modo da garantire una congrua remunerazione del lavoro ed evitare l'insorgere di povertà lavorativa.

I contributi della terza parte del volume si concentrano sugli aspetti giuridici di quest'ultimo fenomeno.

La dimensione giuridica della povertà lavorativa è stata indagata dagli studiosi e dalle studiose nella prospettiva di alcune emergenti criticità collegate non solo alla complessità dei mercati del lavoro, ma anche a profili generali riguardanti le misure nazionali e sovranazionali di contrasto alla povertà (Matteo Borzaga), le diverse condizioni di segregazione professionale (Roberta Nunin), le politiche salariali (Ester Villa) e, infine, le questioni che scaturiscono dalle innovazioni tecnologiche con particolare riferimento ai lavori tramite piattaforme digitali (William Chiaramonte). La sezione giuridica di questo studio rappresenta, quindi, un mosaico di dimensioni di indagine caratterizzate dall'esistenza di fenomeni sociali, più o meno preoccupanti, che impongono una riflessione sistematica e multidisciplinare sulla tecnica di regolazione a tutela dei lavoratori e delle lavoratrici che, in molti casi, si ritrovano in condizioni di "povertà nonostante il lavoro"<sup>13</sup>. Gli studi sulla povertà

---

<sup>13</sup> Cfr. Borzaga, Faleri, Vallauri 2019, p. 4.



in ambito giuridico si sono intensificati negli ultimi anni a causa del c.d. lavoro povero (*working poor*), intendendosi per tale la situazione in cui si trova un crescente numero di persone che, pur svolgendo un'attività lavorativa, non riesce a trarne un reddito sufficiente per uscire dalla condizione di povertà. Come è stato rilevato da Matteo Borzaga in questo volume, si tratta di una condizione, decisamente preoccupante, dovuta in realtà non soltanto a ragioni socioeconomiche, bensì anche giuridiche (e in particolare giuslavoristiche). Se è vero, infatti, che globalizzazione, digitalizzazione, terziarizzazione e cicliche crisi economiche sono le cause principali di tale fenomeno, è altresì vero che hanno assunto un ruolo centrale le riforme del diritto del lavoro con le quali il legislatore (italiano, ma non solo) ha tentato di reagire ai mutamenti in atto. Nel saggio si mette in luce, quindi, una stretta relazione tra la tecnica legislativa utilizzata e le affioranti problematicità della dimensione giuridica della povertà lavorativa nella consapevolezza che la "povertà nonostante il lavoro" non è un fenomeno soltanto italiano. Eppure, come conclude sempre Matteo Borzaga, occorre proprio ripartire dalla progettazione delle riforme giuslavoristiche e, tra queste, da taluni interventi legislativi che non sono più rinviabili. Ci si riferisce non solo all'opportunità di ripensare nel loro complesso i rapporti di lavoro flessibile, ma pure, e soprattutto, all'introduzione del salario minimo legale<sup>14</sup> e alla connessa riforma del sistema della contrattazione collettiva.

Nell'indagine condotta da Ester Villa, infatti, si pone in luce la centralità del ruolo delle parti sociali per governare i profili di maggiore problematicità. Gli attori collettivi, come è noto, svolgono un'importante funzione di regolamentazione del mercato del lavoro attraverso la pattuizione, nel contratto collettivo nazionale, delle tariffe collettive che rappresentano il valore di mercato delle prestazioni lavorative. Come rileva l'Autrice, tale funzione è stata rafforzata dalla giurisprudenza che, di regola, utilizza i minimi salariali del CCNL come parametro per determinare la "giusta retribuzione" anche per le imprese non aderenti alle organizzazioni sindacali stipulanti e, quindi, non tenute ad applicare il contratto collettivo. La funzione anticoncorrenziale del negoziato collettivo è, tuttavia, spiazzata dall'aumento del numero di accordi riferiti alla medesima categoria o con campi di applicazione in parte sovrapponibili<sup>15</sup>. Questi ultimi, infatti, sono passati da circa 400 nel 2009 a poco più di 700 nel 2015, per arrivare a più di 900 nel 2020<sup>16</sup>. Nello studio si inda-

---

<sup>14</sup> Lo scoppio dell'emergenza sanitaria nel gennaio 2020 causata dalla pandemia da Covid-19 ha indotto la Commissione europea ad accelerare l'*iter* di adozione della proposta di direttiva sui salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa per tutti i lavoratori (Commissione UE COM(2020)682 final del 28 ottobre 2020); cfr. Bavaro, Borelli, Orlandini 2021, p. 111. L'emergenza ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come le attività di pulizie, il commercio al dettaglio, la sanità e l'assistenza sanitaria, disvelando l'urgenza di garantire una vita dignitosa per tutti e ridurre la povertà lavorativa anche al fine di attuare una ripresa economica sostenibile e inclusiva. Cfr., tra gli altri, Ferrara 2020, pp. 153 ss.

<sup>15</sup> Lassandari 2019, p. 89.

<sup>16</sup> Centamore 2020, p. 850.

gano i fattori di questa moltiplicazione e gli effetti sul ruolo *antidumping* svolto dalla regola collettiva.

Anche nel contributo di Roberta Nunin si evidenzia come le relazioni tra segregazione professionale e povertà siano complesse e presentino molte sfaccettature. Se è vero che il lavoro povero può trovare la sua spiegazione economica «in fattori strutturali, di mutamento della struttura produttiva e nei cambiamenti tecnologici a cui si sono aggiunti fattori ciclici»<sup>17</sup>, è anche vero che l'aumento di situazioni di saltuarietà dell'occupazione e la ridotta o scarsa intensità lavorativa hanno contribuito non poco alla crescita del fenomeno. Secondo l'Autrice la particolare connotazione che assume la segregazione professionale in determinati settori – di genere, nell'ambito delle attività di lavoro domestico, o legata alla condizione di lavoratore immigrato nel lavoro agricolo – costituisce un ulteriore elemento che complica il quadro, chiamando direttamente in causa anche gli strumenti di contrasto alle discriminazioni, tanto dirette quanto indirette.

La via della mediazione sindacale, accanto alla regolazione e alla certa definizione della cornice giuridica dei termini contrattuali, è del resto fondamentale per fronteggiare le nuove emergenze scaturite dalla digitalizzazione del lavoro. Con particolare riferimento al lavoro tramite piattaforme digitali, infatti, William Chiaramonte mette in evidenza come il punto di partenza della riflessione su questi temi sia rappresentato dalla consapevolezza che il lavoro tramite piattaforma rappresenti spesso una *species* del *genus* lavoro povero, inteso come lavoro nonostante il quale la persona permane in condizioni materiali di indigenza e di bisogno, anche a causa di un progressivo decremento delle tutele giuridiche per chi lo presta. Si tratta prevalentemente di lavoratori inquadrati come autonomi ai quali, come tali, è precluso l'accesso al patrimonio di tutele tipico del lavoro subordinato; il che, quindi, li rende poveri in una doppia accezione: non solo da un punto di vista economico, ma anche in relazione al regime giuridico applicabile. Sottolinea l'Autore come le prime esperienze di contrattazione collettiva accadute in Italia mostrino quanto quelle della rappresentanza e della tutela collettiva dei lavoratori (poveri) tramite piattaforma siano situazioni ancora estremamente fluide, e nuovamente appese alle pronunce dei giudici investiti delle questioni inerenti alla qualificazione giuridica di questi rapporti in termini di autonomia o subordinazione e alle relative tutele applicabili.

Le riflessioni sulle dimensioni giuridiche della povertà hanno messo in evidenza, da diverse prospettive, l'urgenza di adottare azioni di contesto e di contrasto nei confronti di questo fenomeno. Ciò a maggior ragione se si considera che lo scoppio della pandemia da Covid-19 nel gennaio 2020 ha reso non più rinviabile questo processo di progettazione, complice le fragilità sistemiche che la nuova questione sociale post emergenza sanitaria ha contribuito a disvelare, collegate alle disfunzioni degli ammortizzatori sociali in relazione alla platea dei destinatari e ai tempi

---

<sup>17</sup> Ferraris 2019, p. 59.

di erogazione dei sussidi, alla debolezza dei servizi per il lavoro, alla frammentazione degli aiuti alle imprese.

La crisi ha colpito duramente i lavoratori contrattualmente più fragili e svantaggiati: i dipendenti a termine che nell'arco di 12 mesi hanno perso il lavoro sono passati dal 16,9% del terzo trimestre 2019 al 23,3% del terzo 2020, e decisamente più ridotta è stata la transizione verso il lavoro stabile, dal 23,9% al 22,4%. Anche altri segmenti deboli del mercato del lavoro hanno mostrato un peggioramento più marcato: le donne, tra le quali la perdita del lavoro è passata dal 7,0% al 9,2% (tra gli uomini dal 5,5% si è saliti al 7,0%), i giovani, dall'8,8% al 12,8% (contro una variazione dal 4,3% al 5,3% nelle età centrali e dal 6,8% all'8,0% tra gli anziani) e soprattutto gli stranieri, dal 6,7% al 10,5% (contro una variazione dal 6,1% al 7,6% per gli italiani)<sup>18</sup>.

L'incertezza derivante dall'emergenza sanitaria, nel corso del 2020, ha determinato, inoltre, un marcato rallentamento dei processi negoziali, registrando alla fine dell'anno solo otto accordi di rinnovo, meno di un quinto degli oltre cinquanta contratti scaduti a inizio anno. Secondo i dati dell'Istat, la quota di dipendenti in attesa di rinnovo non è mai scesa sotto l'80% e la dinamica retributiva, che ha fatto registrare una variazione dello 0,6%, appare in deciso rallentamento rispetto al modesto incremento dell'anno precedente. La crescita delle retribuzioni è stata sostanzialmente stabile per il settore privato, mentre è progressivamente diminuita, fino ad annullarsi nel secondo semestre dell'anno, per il pubblico impiego<sup>19</sup>.

Tuttavia, una crisi globale impone soluzioni globali e un nuovo approccio regolativo e operativo per governare il mercato del lavoro anche al fine di fronteggiare le emergenti criticità.

Sul piano del metodo, infatti, occorre accogliere e provare a sperimentare il suggerimento dell'OIL<sup>20</sup>, secondo cui l'approccio migliore per affrontare la crisi è quello, da un lato, di monitorare costantemente la situazione e, dall'altro, di avvalersi della sperimentazione regolativa, cioè del c.d. metodo "*trial and error*" che, essendo facilmente adattabile e modificabile col mutare delle esigenze, costituisce lo strumento più efficace per dare risposte adeguate ai mutevoli bisogni di tutela: quindi non radicali cambiamenti, ma riforme per fasi e per obiettivi così da verificare l'impatto di volta in volta. Sul piano esecutivo, infine, occorre riprogettare i servizi per il lavoro come servizi in grado non solo di supportare le situazioni di crisi già avvenute, ma anche di prevenire tali emergenze intercettando i possibili indici di rischio.

---

<sup>18</sup> Istat 2020, p. 17.

<sup>19</sup> Istat 2021, p. 1.

<sup>20</sup> Marinelli 2020, p. 1.

## Bibliografia

- Atkinson A.B. (2003). “Multidimensional deprivation. Contrasting social welfare and counting approaches”, *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 51-65.
- Bavaro V., Borelli S., Orlandini G. (2021), “La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1, pp. 111-132.
- Borzaga M., Faleri C., Vallauri M.L. (2019). “La povertà nonostante il lavoro. Introduzione”, *Lavoro e Diritto*, p. 4.
- Braghin P. (1978). *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952)*, Einaudi, Torino.
- Centamore G. (2020). “I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l’art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 848-855.
- Ferrara M.D. (2020). “Pillole di politica sociale dell’Unione europea e funzione “protezionistica” del diritto del lavoro: crisi di idee o crisi di metodo?”, in Gargiulo U., Ranieri M. (a cura di), *Protezionismo e diritto del lavoro. Spunti di riflessione*, Quaderni di Diritti Lavori Mercati, 9, pp. 153-164.
- Ferraris V. (2019). “Una lettura economica del lavoro povero”, *Lavoro e Diritto*, pp. 51-57.
- Istat (2020). *Il mercato del lavoro. III trimestre 2020*, 11 dicembre 2020, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2021). *Ottobre-dicembre 2020. Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, 29 gennaio 2021, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Lassandari A. (2019). “Oltre la ‘grande dicotomia’? La povertà tra subordinazione e autonomia”, *Lavoro e Diritto*, pp. 81-101.
- Marinelli F. (2020). “Pandemia e mercato del lavoro nella prospettiva internazionale: il vero antidoto è la tecnologia”, *Lavoro Diritti Europa*, pp. 1-10.
- Nussbaum M. (2001). *Women and human development: the capabilities approach*, The John Robert Seeley lectures, vol 1998, 13<sup>th</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- Piketty T. (2014). *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Ravallion M. (1994). “Measuring Social Welfare With and Without Poverty Lines”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84, pp. 359-364.
- Ravallion M. (2020). “On the origins of the idea of ending poverty”, *NBER Working Paper n. 27808*, settembre.
- Townsend P. (1979). *Poverty in United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Middlesex, Penguin.
- Yitzhaki S. (1979). “Relative Deprivation and the Gini Coefficient”, *The Quarterly Journal of Economics*, 93 (2), pp. 321-24.



## **PRIMA PARTE**



# POVERTÀ E DISEGUAGLIANZA

*Maurizio Zenezini*

*Le persone non vivono di solo pane,  
specialmente quando non ne hanno.*

(ERNST BLOCH).

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Diseguaglianza e povertà. – 2.1. Tre punti di vista: Smith, Marshall, Pigou. – 2.2. Le (deboli) ragioni per l’eguaglianza. – 2.3. Povertà e diseguaglianza. – 3. Definire la povertà. – 3.1. Impossibilità (etica) della linea di povertà. – 4. Povertà tecnocratica. – 4.1. Poveri e non poveri. – 4.2. Chi sono i poveri assoluti? – 4.3. Perché contare i poveri assoluti? – 4.4. Perché è difficile contrastare la povertà? – 5. Sintesi.

## **1. Premessa**

Combattere la povertà è una delle principali responsabilità dei governi, almeno nella retorica delle enunciazioni pubbliche. Gli *Obiettivi del Millennio*, proposti vent’anni fa dalle Nazioni Unite, lo slogan “make poverty history” lanciato nel 2005 durante la riunione del G8 di Gleneagles, la c.d. Strategia di Lisbona, adottata dall’Unione europea nel 2000 e la strategia Europa 2020, varata nel 2010, sono manifestazioni che hanno avviato campagne di mobilitazione, raduni, iniziative ed hanno prodotto annunci e rapporti ufficiali, non di rado pompeggianti, e riflettono la persuasione secondo cui la povertà è una piaga sociale che *può* e che *dovrebbe* essere eliminata.

Questo atteggiamento verso la povertà è piuttosto diverso da quello che di solito nutriamo verso la diseguaglianza, dato che nelle nostre società, nonostante un certo grado di avversione per la diseguaglianza, l’eguaglianza economica non si spinge oltre limiti definiti e, nella maggior parte dei paesi, la diseguaglianza è elevata. Tutti, qualunque sia il loro credo politico o la loro concezione del benessere, sembrano però concordare non solo sul fatto che “less poverty is a good thing”, ma che la povertà potrebbe essere eliminata (Ravaillon, 2020). Per questo i governi fissano talvolta obiettivi quantitativi e tempistiche per la riduzione della povertà; nel 2010,