

Recensione a C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 1-220

KAMILLA GALICZ*

Maggiori informazioni disponibili all'indirizzo:

www.editorialescientifica.com/shop/autori/franchini-c/lintervento-pubblico-di-contrasto-alla-povert%C3%A0-detail.html.

Data della pubblicazione sul sito: 8 marzo 2022

Suggerimento di citazione

K. GALICZ, *Recensione a C. Franchini, L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, *Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 1-220*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allieva perfezionanda in Law nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it.

1. *Siamo ricchi o siamo poveri?* La domanda è oggetto di dibattito eterno, riguarda ognuno di noi e capita spesso che persone di identiche condizioni diano una risposta diversa. Il tema, invece, è raramente affrontato nella sua interezza, soprattutto nel discorso giuridico. Il volume di Claudio Franchini fornisce al lettore non solo una descrizione completa del fenomeno della povertà, delineandone i tratti distintivi e la rilevanza giuridica, ma anche un'analisi critica delle varie modalità di intervento pubblico, poste in essere nelle diverse epoche storiche, dalla formazione del Regno d'Italia fino alla crisi economico-sociale provocata dalla diffusione del Covid-19. La descrizione cronologica dei provvedimenti permette al lettore di comprendere come si sia evoluta la legislazione nelle diverse sfere di intervento e, allo stesso tempo, di porre a confronto i relativi provvedimenti. Inoltre, considerando che nessuno Stato agisce isolatamente, allo studio della normativa italiana viene aggiunto un sintetico riferimento all'ordinamento europeo e internazionale.

Per quanto riguarda *la nozione di povertà*, l'Autore sottolinea le difficoltà che si incontrano nel tentativo di formulare una definizione chiara ed esaustiva di tale fenomeno. Sono pertanto presenti e utilizzate nel linguaggio comune come anche in quello scientifico diverse *forme* o *situazioni* di povertà (a titolo esemplificativo, povertà assoluta o relativa; oggettiva o soggettiva; unidimensionale o multidimensionale), fra le quali pare opportuno soffermarsi, seppur brevemente, su quella di povertà relativa. Essa prende in considerazione non soltanto la disponibilità di risorse economiche, ma anche le opportunità di accesso effettivo a beni e servizi di natura sociale, politica e culturale. Il concetto della povertà relativa tiene conto di diversi parametri che difficilmente si possono circoscrivere in termini oggettivi e che indicano molteplici esigenze, non solo economiche ma anche sociali, politiche e culturali. Chi si trova in uno stato di povertà relativa, sebbene disponga di risorse minime per la sopravvivenza, non ha la facoltà di accedere a tutti i beni e servizi disponibili.

In questa prospettiva, il seguente passaggio del volume mette chiaramente in evidenza la multidimensionalità del fenomeno: "*la definizione di povertà intesa come situazione caratterizzata da scarsità di mezzi economici si rivela limitata. La povertà, infatti, ha mille volti e non è mai solo economica. Ristrettezza di relazioni, intensa sofferenza, isolamento ed esclusione sociale, inadeguata alimentazione e scarsa cura della salute, carenza di servizi e di offerte educative sono fattori (o meglio, "indicatori") che ne connotano i vari aspetti*"¹. Una prospettiva, questa, che tiene conto delle varie manifestazioni del fenomeno e costituisce l'elemento centrale del volume, sotto una duplice prospettiva.

¹ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 33.

Da un canto, la definizione chiarisce come il fenomeno della povertà non si esaurisce nel mancato soddisfacimento di esigenze di natura economica, ma coinvolge anche una pluralità di dimensioni sociali: quali, *in primis*, l'educazione, l'occupazione, l'alloggio e la salute. Alla luce di ciò, la prima parte del volume, oltre a fornire un'analisi completa dei dati statistici relativi alla realtà italiana (inseriti nel quadro europeo), illustra i fattori di rischio, i soggetti più esposti e le trasformazioni del fenomeno, nonché le cause sottostanti al recente inasprimento della situazione. D'altro canto, la definizione di cui sopra riguarda le sfere di intervento pubblico che vengono descritte in modo dettagliato nella seconda parte del volume.

Opportunamente l'A. sostiene che l'intervento pubblico, pur concentrandosi su un unico obiettivo - ossia la riduzione della povertà -, deve essere multiforme così come lo è il suo oggetto, al fine di contrastare il fenomeno nella sua complessità. Inoltre, l'intervento non può concepire la povertà come uno *status* immutabile della persona, altrimenti ogni provvedimento sarebbe *ab ovo* destinato al fallimento. Se non si tiene presente che la povertà è un processo articolato, un fenomeno a più dimensioni, originato da una molteplicità di cause, è impossibile individuare misure di contrasto adeguate. Si deve invece partire dal presupposto che la povertà sia una condizione temporanea, acuta, però transitoria nel corso di una vita.

2. Il fenomeno della povertà si pone in stretta connessione con la garanzia dei diritti fondamentali, tra cui in primo luogo i diritti sociali. Questi costituiscono una categoria cui fa riferimento la stessa Costituzione (art. 117, secondo comma, lett. *m*), ma tale categoria è lungi dall'essere unitaria: per cui è difficile, se non addirittura impossibile, definire con precisione quali diritti ne facciano parte. Anche nelle fonti di diritto positivo viene dichiarata una vasta gamma di diritti tra loro assai eterogenei. A titolo esemplificativo, nell'art. 22 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo si evocano i “*diritti economici, sociali e culturali*”, mentre i singoli diritti vengono regolati negli articoli successivi. Similmente, il “Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali” contiene una pluralità di diritti. Nell'ordinamento europeo si devono ricordare i Titoli III e IV, rispettivamente intitolati “Uguaglianza” e “Solidarietà” della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea². Nell'ordinamento italiano, una simile eterogeneità si può riscontrare nei Titoli II e III, rispettivamente intitolati “Rapporti etico-sociali” e “Rapporti economici”, della Parte I della Costituzione. Malgrado il loro contenuto multiforme, una caratteristica comune dei diritti sociali è che essi riguardano le diverse pretese che l'individuo può far valere nei confronti

² Cfr. F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 66 ss.

dello Stato. Ognuno ha il diritto di accedere a un livello minimo di prestazioni nei settori sociali, e lo Stato, a sua volta, deve intervenire attivamente per garantirlo. Secondo la dottrina risalente, i diritti sociali richiedono l'intervento del potere pubblico per realizzare i presupposti per il loro pieno esercizio³.

La necessità di interventi pubblici a garanzia dei diritti sociali è affermata nella Costituzione. Da un lato si devono richiamare gli articoli inclusi nei Titoli di cui sopra, con particolare attenzione all'art. 38 Cost. che sancisce sia il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ai cittadini *"inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere"*, sia il diritto all'educazione e all'avviamento professionale agli inabili e ai minorati. Inoltre, si deve far riferimento all'art. 24 Cost. che garantisce ai *"non abbienti"* i mezzi per la tutela giurisdizionale; l'art. 31 Cost. che agevola la formazione della famiglia con *"misure economiche e altre provvidenze"*; l'art. 32 Cost. che garantisce *"cure gratuite agli indigenti"*; l'art. 34 Cost. che assicura sostegno ai *"capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi"* nella formazione scolastica. Gli obblighi specificati negli articoli possono essere ricondotti ai principi fondamentali di solidarietà e uguaglianza sanciti negli artt. 2 e 3 Cost. Tali disposizioni indicano la varietà di ambiti in cui lo Stato deve intervenire per garantire i diritti in questione.

3. L'art. 2 Cost. impone *"l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."* Il principio di solidarietà è in stretto rapporto con l'adempimento dei doveri imposti dall'ordinamento giuridico ai suoi componenti, in quanto è la *ratio* giustificatrice di tali doveri. Ciononostante, non si può interpretare tale principio in modo restrittivo, considerandolo una mera sintesi dei doveri richiesti. La solidarietà comprende un insieme di comportamenti, individuali e collettivi, finalizzati alla realizzazione del bene comune. Come la Corte costituzionale ha specificato nella sentenza n. 75/1992, avente ad oggetto la cd. Legge-quadro sul volontariato (L. n. 266 del 11 agosto 1991), *"si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente."*

³ A tal riguardo, si deve rinviare al citato art. 117, comma 2, lett. m), Cost. che, fra le materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato stabilisce la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale."* Per un commento al novellato art. 117, comma 2, Cost. v. L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, Vol. III, pp. 2227-2263.

Il concetto di cui all'art. 2 Cost. comprende sia la *solidarietà doverosa o fraterna* che opera su un piano orizzontale e si basa sulla cooperazione e sulle reciproche responsabilità fra i singoli cittadini, sia la *solidarietà pubblica o paterna* che opera su un piano verticale. Questo secondo tipo di solidarietà va interpretato in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, Cost., in quanto tale articolo conferisce alla Repubblica l'incarico di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. Il concetto di solidarietà viene così esteso alla sfera pubblica, inglobando le responsabilità delle istituzioni pubbliche nei confronti dei cittadini⁴.

In base alla natura di legami e interazioni che collegano i soggetti dell'ordinamento giuridico si possono distinguere tre dimensioni della solidarietà: una politica, una economica e una sociale. Tali dimensioni si riferiscono a tre distinte situazioni, le quali mettono a rischio la pace e la coesione sociale per la non corretta distribuzione di beni e opportunità. Alle tre sfere della solidarietà si possono contrapporre tre raffigurazioni di povertà, intese come carenza o privazione di qualcosa. Nel cercare di ricavare uno status giuridico della povertà nel testo costituzionale, occorre notare in primo luogo come in esso non compaia espressamente il concetto: il che non significa tuttavia che la Costituzione vi sia indifferente. In più, in base al principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. si può dedurre che, oltre alla povertà economica, la Carta costituzionale affronti anche altre dimensioni del fenomeno.

La dimensione politica della solidarietà riguarda le relazioni fra i membri della stessa organizzazione preposta al soddisfacimento di interessi generali. *La povertà politica* si riferisce alla mancata capacità di partecipare al dibattito politico. Può essere intesa come la carenza o l'insufficienza dei beni necessari per concorrere alla determinazione dell'azione politica. In tal senso, il voto (per scegliere i rappresentanti), la partecipazione (per esprimere le proprie preferenze) e la parola (per contribuire a formare l'opinione pubblica) possono essere considerati "beni". La povertà politica crea disuguaglianze nella partecipazione al processo democratico. La Costituzione contempla la povertà politica mediante l'art. 48

⁴ V. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. I, pp. 38-64. Come ribadito dal commentario all'art. 2 Cost., il novellato art. 119, comma 5, Cost. deve essere interpretato alla luce della solidarietà pubblica, in quanto stabilisce l'obbligo dello Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti locali e Regioni per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni." Per il commentario all'art. 119 Cost. v. G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. III, pp. 2358-2378.

Cost., che sancisce l'eguaglianza del diritto di voto, fra uomini e donne in esplicito, e l'art. 51 Cost., che dichiara la parità di genere per accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

La dimensione economica della solidarietà concerne i rapporti rilevanti per la distribuzione delle risorse. *La povertà economica* si riferisce al mancato accesso alla distribuzione della ricchezza prodotta. Può essere intesa come la carenza o l'insufficienza dei mezzi necessari per condurre una esistenza svincolata dal bisogno economico. La povertà economica crea disuguaglianze nella ripartizione dei beni e risorse. Per affrontare tali disuguaglianze si devono richiamare i citati artt. 24, 31, 32, 34 e 38 Cost., nonché l'art. 36 Cost. sul diritto alla "retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro", e l'art. 37 Cost. sul diritto delle donne e dei minori alla parità di retribuzione.

La dimensione sociale della solidarietà ha ad oggetto i legami tra i componenti della stessa comunità. *La povertà sociale* equivale alla mancata capacità di partecipare alla vita della comunità. Può essere intesa come la carenza o l'insufficienza di beni necessari per la partecipazione ad una società. In tal senso, il rispetto della propria dignità (reputazione) e il riconoscimento del proprio ruolo (merito) possono essere considerati "beni". La povertà sociale crea disuguaglianze nella condizione delle persone. Per comprendere il significato della povertà sociale alla luce della Costituzione, si deve partire dall'art. 3, primo comma, Cost., che sancisce il principio della pari dignità sociale. Tale principio impone l'obbligo di affrontare fenomeni di esclusione ed emarginazione nei confronti di persone o gruppi considerati non meritevoli di rispetto. Nello specifico, il citato art. 38, comma 3, Cost. contiene il diritto degli inabili e dei minorati all'educazione e all'avviamento professionale. Inoltre, la Costituzione tutela un gruppo generalmente lasciato ai margini della società, quello dei condannati. L'art. 13, comma 4, Cost. dichiara illecita ogni forma di violenza fisica e morale nei confronti delle persone sottoposte a restrizioni di libertà. L'art. 27, comma 3, Cost. pone la non contrarietà al senso di umanità quale criterio della pena e la rieducazione del condannato quale fine della medesima.⁵

La Costituzione contempla più forme di povertà tramite le disposizioni citate. Alla base di tali disposizioni sono i principi fondamentali di solidarietà e uguaglianza sanciti negli artt. 2 e 3 Cost. In sintesi, il principio di solidarietà può essere inteso quale risposta alle carenze di ordine politico, economico e sociale, in quanto mira a contrastare privazioni che si manifestano nella partecipazione al processo democratico, alla ripartizione dei beni e alla condizione delle persone. Svolge una funzione di integrazione sociale ed è, riprendendo l'espressione contenuta nella sentenza n. 75/1992 della Corte costituzionale, "la base della

⁵ Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1-2/2019, pp. 12 ss.

convivenza sociale”, che contribuisce “a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata.”⁶

Il principio di solidarietà si pone in stretta connessione con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, comma 2, Cost. Richiamando la sentenza n. 500/1993 della Corte costituzionale, la solidarietà, “oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l’ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti”, costituisce un modo per concorrere a realizzare l’uguaglianza sostanziale. La povertà crea disuguaglianze fra i componenti, ed è tramite la solidarietà che tali disuguaglianze vengono superate, a cui l’art. 3, comma 2, Cost. aggiunge il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine sia economico che sociale che impediscono “il pieno sviluppo” della personalità e “l’effettiva partecipazione” all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Da ciò si deduce che per la Costituzione le disuguaglianze hanno una dimensione non solo individuale, ma anche collettiva, e che, di conseguenza, il fatto che alcuni componenti siano impediti a partecipare all’organizzazione del Paese non è solo un problema individuale, ma influisce in modo negativo anche sulla vita della comunità. Il mancato sviluppo personale è una criticità che riguarda tutti, in quanto ostacola il prosperamento del collettivo. Pertanto, lo Stato è tenuto a rimuovere gli ostacoli di natura economica e sociale sia per il bene del solo individuo che per il bene dell’intera comunità.⁷

4. Le disposizioni citate affrontano il tema della povertà nelle sue varie dimensioni e costituiscono il fondamento per i provvedimenti che sono stati approvati a partire dall’entrata in vigore della Carta costituzionale. La seconda parte del volume analizza in modo dettagliato tali normative, articolandole nei settori dell’assistenza sociale, della sanità, dell’istruzione, della previdenza, dell’avviamento al lavoro e dell’edilizia residenziale pubblica: l’esposizione mette in luce anche le dinamiche fra l’amministrazione pubblica, il terzo settore e gli attori privati. Dall’analisi delle misure si evince che, nel corso degli anni, l’enfasi è stata posta sull’adozione di provvedimenti cui mancava una considerazione unitaria del problema: soltanto nell’ultimo periodo l’attenzione del legislatore si è rivolta ad affrontare il fenomeno in termini universalistici. Malgrado tali ultimi interventi, parcellizzazione, frammentarietà e mancanza di coerenza caratterizzano la disciplina vigente.⁸

⁶ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. I, p. 55.

⁷ V. A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. I, pp. 88-113.

⁸ Cf. T. VECCHIATO, *Lotta alla povertà e innovazione sociale: criticità e potenzialità*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 261 ss.

Il volume indica sette motivi principali che danno ragione delle peculiarità del sistema odierno. In primo luogo, nel corso degli anni sono state adottate forme di sostegno individuale di tipo prevalentemente economico, mentre sarebbe stato necessario un intervento complessivo di assistenza anche con misure di natura diversa. In secondo luogo, tali forme di sostegno sono state sottoposte a modifiche formali, che hanno cioè riguardato la loro denominazione ma non la loro struttura. In terzo luogo, l'insieme dei beneficiari degli interventi non ha potuto pienamente coprire i soggetti che in realtà necessitavano di assistenza. Per quanto riguarda le varie forme di integrazione al reddito, ad esempio, le condizioni di benessere sono state definite tramite l'utilizzo di indicatori quali il reddito e il patrimonio, mentre le condizioni di povertà sono state circoscritte in base alla spesa per i consumi. Da un canto, si è verificata una diversificazione delle soglie di povertà in base al costo della vita, eterogeneo sul territorio nazionale; dall'altro canto, le forme di sostegno al reddito non si sono diversificate. In aggiunta, spesso le misure di sostegno non sono state allocate in modo efficiente, pertanto il 45 %, ovvero quasi la metà dei bisognosi non ha potuto avvalersi di tali misure.⁹ In quarto luogo, l'adozione delle misure non è stata seguita da una fase di adeguato controllo: e questo ha fortemente limitato il loro esito. In quinto luogo, a causa dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto alle amministrazioni regionali e locali, gli interventi sono risultati tutt'altro che omogenei, contribuendo ad acuire le asimmetrie fra le varie parti del Paese. In sesto luogo, l'istituzione di una pluralità di fondi e l'allocatione delle risorse all'interno di tali fondi da parte della legge di bilancio hanno portato alla dispersione delle risorse e al difficoltoso coordinamento dell'azione amministrativa. In settimo luogo, nonostante vari provvedimenti legislativi siano stati adottati al fine di coinvolgere gli enti del terzo settore e gli attori privati, il sistema dei controlli non risulta del tutto soddisfacente.

In sintesi, il volume richiama l'attenzione del legislatore ad intervenire con misure di ampia portata che prendano in considerazione i vari aspetti del fenomeno, con riguardo sia ai singoli che alla società complessivamente intesa.

Accanto alla puntuale disamina della normativa italiana, il volume contestualizza il fenomeno all'interno dell'evoluzione degli ordinamenti europeo ed internazionale, mettendo in luce le maggiori criticità, nonché delineando l'evoluzione dell'integrazione europea in materia sociale.

⁹ Un esempio ribadito anche dal volume è il reddito di cittadinanza introdotto e disciplinato dal decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4. Cf. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., pp. 141-143., F. DE MICHIEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti, oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, in *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., pp. 173-196.

5. Ai fini della presente recensione pare opportuno analizzare il contesto europeo prima della diffusione della pandemia da Covid-19, considerato che l'emergenza sanitaria si è evoluta in maniera quasi sempre imprevedibile. Perciò si ritiene che, allo stato attuale della situazione, una corretta analisi delle conseguenze economico-sociali generate dal coronavirus e delle misure adottate a livello nazionale ed europeo non sia ancora possibile.

La seguente affermazione, contenuta nel volume, indica l'approccio che all'inizio ha caratterizzato l'integrazione europea nei confronti dei fenomeni di natura sociale: “[a] livello di Unione europea per lungo tempo si contesta una scarsa attenzione, se non proprio un'indifferenza, nei rispetti dei diritti sociali.”¹⁰ Secondo l'A., tale “indifferenza” è prima di tutto giustificata dalla vocazione originariamente economica del processo di integrazione europea realizzata per promuovere le libertà di circolazione e costruire un mercato comune fra gli Stati membri. Il volume ricorda al lettore che l'obiettivo della cd. “coesione economica e sociale” venne proclamato a livello di diritto comunitario soltanto in una seconda fase dell'integrazione, a partire dall'Atto unico europeo del 1986. Il numero dei Paesi membri, come noto, è raddoppiato con la cd. «adesione settentrionale» nel 1973 (la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito), e con l'adesione di tre paesi meridionali negli anni '80 (la Grecia nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986). Dagli anni '80 in poi, la dimensione sociale dell'integrazione si andava delineando con le successive modifiche ai Trattati, insieme alle ulteriori adesioni avvenute nel 1995 e, in particolare, negli anni 2000 con i paesi dell'Est, aventi capacità economiche più modeste. Con il Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue ha acquisito la forza normativa propria delle fonti primarie. A seguito di tale evoluzione, l'Unione dei nostri giorni non è soltanto un insieme di Stati cooperanti per mere ragioni economiche, ma (o, per lo meno, alla luce dei Trattati dovrebbe essere) una comunità in cui la promozione dei diritti fondamentali, tra cui quelli sociali, assume primaria importanza per tutti i membri.

Il volume riporta i dati statistici riguardanti il fenomeno della povertà in Italia nel contesto europeo. Vorrei proporre un breve confronto tra la situazione italiana e quella di un altro Stato membro dell'Unione europea, vale a dire l'Ungheria, avente caratteristiche politiche, economiche e sociali assai differenti. In tal modo è possibile verificare le osservazioni di Alexis de Tocqueville riassunte nel saggio sulla povertà presentato alla Società accademica di Cherbourg nel 1835 e ricordate anche dall'Autore. Tocqueville riteneva che la povertà fosse un fenomeno relativo e dipendesse sempre dal contesto specifico, e che il suo incremento andasse di pari passo con l'aumento di benessere della società esaminata.¹¹ Dal raffronto tra Italia e Ungheria si evince quanto siano tuttora veritiere tali osservazioni. Il confronto

¹⁰ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., pp. 148-149.

¹¹ *Ivi*, p. 44.

viene delineato prendendo in considerazione vari indicatori dello stato di povertà, riportati nei dati statistici dell'EUROSTAT relativi all'anno 2018.¹²

Nel 2018 il 21,8 % della popolazione in tutta l'Unione era a rischio di povertà o esclusione sociale. Per quel che concerne l'Italia, tale percentuale equivaleva al 27,3%, ossia era ben superiore alla media europea, mentre in Ungheria era al 19,6 %. Per quanto riguarda la povertà di reddito,¹³ la media europea equivaleva al 16,8%. In Italia almeno una persona su cinque (il 20,3 % della popolazione) era a rischio, mentre tale percentuale in Ungheria era al 12,8 %. È interessante notare come la percentuale italiana fosse vicina a quella spagnola e dei Paesi baltici (tutti questi paesi si collocavano tra il 20 e il 23 %), mentre la percentuale ungherese era vicina a quella degli Stati confinanti (la Slovacchia, la Slovenia e l'Austria, tutti attorno al 12-13 %).

Se si considerano, invece, i dati del mondo del lavoro,¹⁴ il quadro cambia notevolmente. Nel 2018, il salario orario lordo mediano corrispondeva a 13,2 EUR a livello europeo, in Italia a 12,6 EUR, mentre in Ungheria a 4,37 EUR. La media europea del salario netto annuo di un lavoratore senza figli corrispondeva a 22,934 EUR, in Italia a 21,295 EUR, mentre in Ungheria a 8,587 EUR. Per quanto riguarda il divario retributivo di genere non rettificato, nel 2018, in tutta l'Unione, le donne erano pagate, in media, il 14,4 % in meno degli uomini. Fra i due paesi scelti c'era una considerevole differenza: in Italia il divario era tra i minori riscontrati (5,5 %), mentre in Ungheria 14,2 %.

6. Dai numeri riportati si evince quanto sia complessa la situazione e quanto sia difficile misurare il fenomeno della povertà con dati oggettivi, quando ci sono molte altre circostanze da considerare. In linea generale, si può affermare che, nonostante gli obiettivi posti dai Trattati e dai diversi progetti di coesione sociale, tante differenze sussistono tuttora fra gli Stati membri dell'Unione e, a tal riguardo,

¹² Disponibile all'indirizzo ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en (Ultimo accesso: 23/02/2022). Per un riassunto aggiornato sul fenomeno della povertà in Ungheria v. F. ALBERT, *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Hungary*. European Social Policy Network (ESPN), European Commission, Bruxelles, 2019.

¹³ La povertà di reddito descrive la proporzione di individui che vivono in una famiglia il cui reddito disponibile è inferiore alla soglia nazionale di rischio di povertà. (ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20201016-2) Per le statistiche dell'anno 2018 v. ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/it&oldid=501578 (Ultimo accesso: 23/02/2022)

¹⁴ Disponibile all'indirizzo ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs#Labour_costs (Ultimo accesso: 23/02/2022)

l'attuale crisi economico-sociale connessa alla diffusione del Covid-19 ha solo inasprito il contesto. Si deve però ricordare che, come osservato anche da Tocqueville, l'intervento pubblico è necessario, ma in sé risulta insufficiente. Per contrastare il fenomeno della povertà serve anche il coinvolgimento dei singoli individui, *“perché, in un settore così particolare, questi ultimi possono perseguire l'interesse generale in modo più efficace e meno invadente di quanto non possano farlo le istituzioni pubbliche.”*¹⁵ Tale affermazione risulta valida per ogni società, non solo per quella italiana.

In conclusione, pare opportuno riflettere nuovamente sull'interrogativo posto in apertura della presente recensione: *siamo ricchi o siamo poveri?*

¹⁵ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., pp. 44-45.