



Costruire un futuro più equo: il reddito minimo per combattere la povertà

di Chiara Agostini e Chiara Lodi Rizzini

Promossa da:



Nell'ambito di:



Finanziatori:



Cofinanziato
dall'Unione europea

Costruire un futuro più equo: il reddito minimo per combattere la povertà

di Chiara Agostini e Chiara Lodi Rizzini

Promossa da:



Nell'ambito di:



Finanziatori:



© Percorsi di secondo welfare 2025

ISBN 9791280161437

www.secondowelfare.it • info@secondowelfare.it

Milano, marzo 2025

Autrici

Chiara Agostini, dottoressa di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, dal 2014 è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. In precedenza ha lavorato per cinque anni come assegnista di ricerca per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna e L'Università degli Studi di Milano. È stata *Visiting Scholar* presso l'*Institute of Governmental Studies*, Università della California – Berkeley e l'*European Social Observatory* di Bruxelles. Negli anni si è sempre occupata di politiche di welfare. Il suo percorso di ricerca è iniziato (con il dottorato) guardando alle trasformazioni promosse dalla Legge 328/2000 e al rapporto fra decentramento e welfare locale. Successivamente si è occupata della relazione fra sistemi di welfare e sistemi dell'istruzione. Più di recente la sua attività si è concentrata soprattutto sulle politiche di contrasto alla povertà, di conciliazione e per l'infanzia. Il filo conduttore di tutto il suo lavoro di ricerca è l'attenzione ai sistemi di governance (sia multilivello sia multistakeholder).

Chiara Lodi Rizzini è ricercatrice presso il Laboratorio Percorsi di secondo welfare e assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Ha conseguito, nel 2022, il titolo di dottore di ricerca in Sociologia, Organizzazioni e Culture presso l'Università Cattolica di Milano, dove, nell'ambito del percorso su “Neo-mutualismo tra welfare, lavoro e pratiche di collaborazione”, ha realizzato la tesi sulle trasformazioni dell'housing, focalizzandosi sull'abitare collaborativo. Si è laureata in Amministrazione e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi sul reddito di base e sulle politiche di contrasto alla povertà. Si occupa principalmente di housing, sanità, povertà e innovazione del welfare locale, con particolare attenzione alle nuove forme di coinvolgimento di comunità e cittadini.

Indice

1. La povertà: analisi del fenomeno	5
2. Il reddito minimo: di cosa parliamo	9
3. La strategia europea di lotta alla povertà	10
4. I redditi minimi in Europa	13
5. La lotta alla povertà in Italia	16
6. I limiti del sistema e le proposte di azione	24
Riferimenti bibliografici	31

Il presente lavoro si colloca nell'ambito della campagna "Ci vuole un reddito", promossa dall'associazione Nonna Roma e supportata dai finanziamenti europei erogati a favore del programma "The Care" di Action Aid e Fondazione Realizza il Cambiamento.

Obiettivo è tracciare il quadro della povertà in Italia e delle relative politiche di contrasto, al fine di evidenziare, grazie ai dati, alla letteratura e alla documentazione di riferimento, perché nel Paese è necessario uno strumento di reddito minimo garantito. Il lavoro è articolato in cinque sezioni.

La prima contestualizza il lavoro illustrando l'evoluzione recente della povertà in Italia, sia dal punto di vista quantitativo (in particolare attraverso l'analisi degli indicatori relativi al rischio di povertà o esclusione sociale e alla povertà assoluta) sia qualitativo (considerando l'impatto della povertà sulle diverse generazioni, l'emergere diffuso di una condizione di vulnerabilità e la multidimensionalità del fenomeno).

La seconda sezione presenta il reddito minimo dal punto di vista concettuale in particolare distinguendolo dal cosiddetto reddito di base e presentando concetti chiave quali "universalismo" e "selettività".

La terza e la quarta sezione analizzano rispettivamente la politica europea di lotta alla povertà e l'evoluzione degli schemi di reddito minimo nei diversi Paesi. Nel primo caso il focus è sulle iniziative che l'Europa ha realizzato a sostegno del reddito minimo e sulla visione europea di questo strumento. Nel secondo caso invece l'attenzione è sull'evoluzione storica di questi schemi nei diversi Paesi e sulle differenze che oggi caratterizzano i redditi minimi sperimentati in Europa.

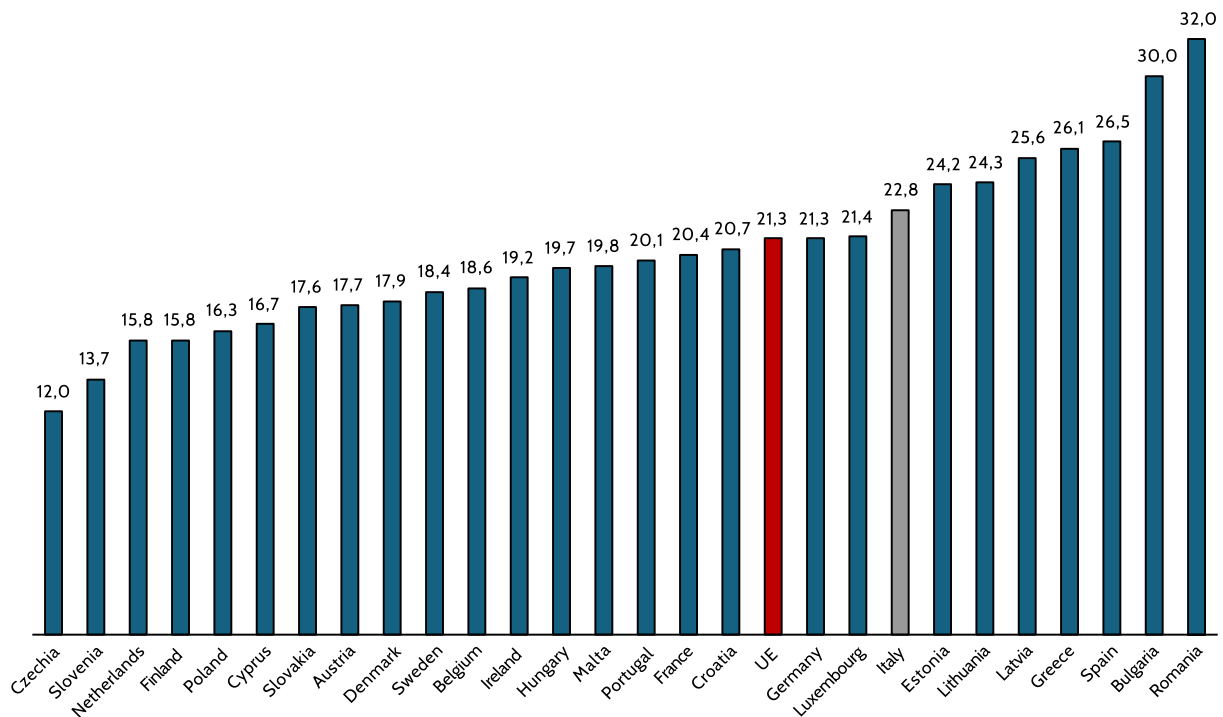
La quinta sezione è invece dedicata al caso italiano e si concentra, da un lato, sulle ragioni alla base del sostanziale ritardo che ha caratterizzato il contrasto alla povertà nel nostro Paese e, dall'altro, sulle principali misure di contrasto che sono state introdotte negli ultimi due decenni.

A partire dall'analisi dei limiti e delle criticità della lotta alla povertà nel nostro Paese, la sesta sezione avanza delle proposte di riforma utili a contrastare in modo più efficace la crescente diffusione del fenomeno.

1. La povertà: analisi del fenomeno

L'Italia è uno dei Paesi più vulnerabili nel panorama europeo se si considera l'indicatore Eurostat relativo alle "persone a rischio di povertà o esclusione sociale"¹. Nel nostro Paese, si trovano in questa condizione il 22,8% degli individui contro una media europea del 21,3%, nel 2023. La distanza fra Italia ed Europa si attesta oggi su 1,5 punti percentuali, mentre nel 2018 era pari a 4 punti percentuali. Dunque, nonostante tale distanza si sia ridotta nel corso del tempo, la condizione di vulnerabilità permane e una situazione peggiore rispetto a quella italiana è rilevabile solo in sette Paesi membri (Figura 1).

Figura 1. Rischio di povertà o esclusione sociale nei Paesi europei, anno 2023



Fonte: elaborazione su database Eurostat (dati scaricati nel mese di febbraio 2025).

1. L'indicatore europeo sul "rischio di povertà o esclusione sociale" è dato dalla combinazione di tre indicatori: il tasso di rischio di povertà, il tasso di grave deprivazione materiale e il tasso di intensità di lavoro molto bassa. A rischio di povertà sono le persone con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale (dopo i trasferimenti sociali). Le persone gravemente deprivate materialmente sono quelle che hanno condizioni di vita fortemente limitate dalla mancanza di risorse e che presentano almeno sette voci di deprivazione su tredici. Le persone che vivono in famiglie con un'intensità lavorativa molto bassa sono quelle di età compresa tra 0 e 64 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti (di età compresa tra 18 e 64 anni) hanno lavorato per un tempo pari o inferiore al 20% del loro potenziale di lavoro totale combinato durante l'ultimo anno.

Guardando all'evoluzione del fenomeno, in Italia, negli ultimi vent'anni, emergono tre elementi dei quali si dovrebbe tenere conto quando si discute delle possibili soluzioni: 1) la povertà è in crescita e si configura sempre più come un fattore generazionale; 2) la società non è più polarizzata fra persone in povertà estrema e persone in sicurezza, ma è aumentata in maniera significativa la fascia delle persone che vivono una condizione di vulnerabilità; 3) il fenomeno è sempre più multidimensionale.

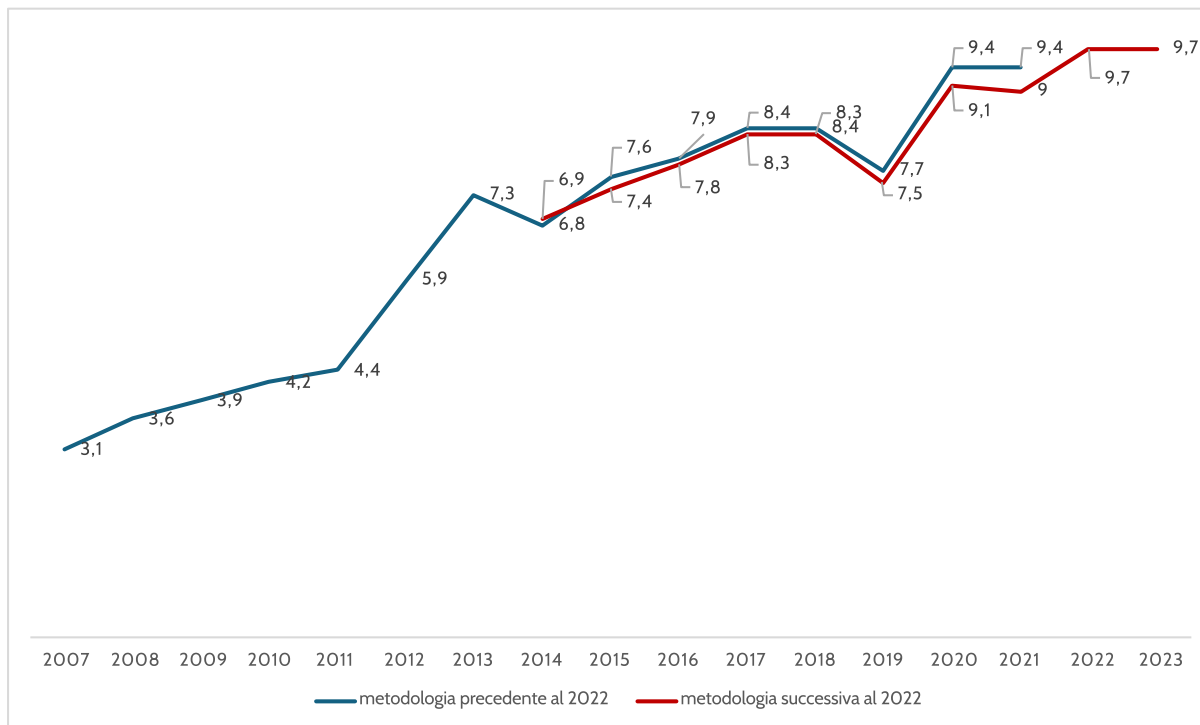
Con riferimento al primo punto, l'indigenza colpisce oggi un numero più alto di persone rispetto al passato. Il tasso di povertà assoluta² è infatti più che triplicato nel periodo compreso fra il 2007 (3,10% degli individui) e il 2023 (9,7%), coinvolgendo quasi 5,7 milioni di persone (Figura 2). Considerando i nuclei familiari, nel 2023, si stimano poco più di 2,2 milioni di famiglie in povertà assoluta con un'incidenza pari all'8,4% delle famiglie residenti (Istat 2024a).

Inoltre, a partire dalla crisi economica e finanziaria del 2008, la povertà si configura sempre più come un fenomeno generazionale. Guardando alle fasce di età, infatti, la percentuale di individui in povertà assoluta cresce al decrescere dell'età, arrivando nel 2023 al 13,8% per i minori, contro il 6,2% degli over 65 (Istat 2024a). L'incidenza della povertà assoluta, peraltro, è più elevata tra le famiglie con figli: il disagio più marcato si osserva per quelle con tre o più figli minori, dove l'incidenza arriva al 21,6%, e, più in generale, per le coppie con tre o più figli (18,0%); arriva addirittura al 41,4% quando le famiglie con minori sono composte unicamente da stranieri (Istat 2024a).

Rispetto al secondo punto, fino ad alcuni anni fa la società era polarizzata tra una minoranza di individui in povertà estrema (di solito cronica, connessa a grave marginalità, dipendenze, ecc.) e una maggioranza in totale sicurezza. La società odierna vede non solo l'incremento delle persone in povertà estrema, ma anche l'aumento dei vulnerabili, persone cioè che vivono precariamente al di sopra della soglia di povertà ma che un evento imprevisto potrebbe far precipitare al di sotto, così come persone che vivono poco al di sotto della soglia di povertà e che potrebbero dunque facilmente risalire a fronte di supporti adeguati.

2. L'indicatore Istat sulla povertà assoluta considera le persone e/o le famiglie con una spesa per consumi inferiore o uguale al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. La soglia della povertà assoluta è calcolata, da un lato, tenendo conto della composizione della famiglia (in termini numerici, di età dei componenti e quindi tenendo conto del fabbisogno specifico) e, dall'altro, del sistema dei prezzi in vigore a livello locale. In questo senso, la soglia di povertà assoluta non è unica ma piuttosto ce ne sono tante quante sono le combinazioni tra composizioni familiari e distinzioni territoriali. A livello nazionale la percentuale di poveri è elaborata sommando coloro che si trovano al di sotto di tutte le specifiche soglie di povertà (Saraceno 2023).

Figura 2. Individui in povertà assoluta in Italia, metodologia precedente e successiva al 2022³, 2007-2023, valori percentuali



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Secondo i dati Istat (2024a), nel 2023, le famiglie “sicuramente” povere (con livelli di spesa mensile equivalente sotto la linea standard di oltre il 20%) sono pari al 4,6%; quelle “appena” povere (spesa inferiore alla linea di non oltre il 20%) sono il 6,0% e tra loro il 3,3% presenta livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%); le quasi povere sono l’8,1% (spesa pari alla linea standard o superiore del 10%) (Figura 3).

Complessivamente, emerge dunque come poveri e vulnerabili siano oggi persone che hanno profili e bisogni diversi, che entrano ed escono da questa condizione più velocemente, e per i quali sarebbe necessario predisporre servizi diversi. Un aspetto estremamente sfidante per le politiche pubbliche e per le figure professionali che operano in questo campo, le quali devono oggi relazionarsi con una platea portatrice di bisogni, valori, e obiettivi molto eterogenei.

3. Nel 2022, l’Istat ha modificato il paniere di riferimento di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale e ha cambiato la metodologia di calcolo delle soglie di povertà. In seguito a queste sostanziali modifiche, Istat ha inoltre ricostruito le serie storiche della povertà assoluta a partire dal 2014. I dati riportati nel grafico riguardano sia la vecchia sia la nuova modalità di calcolo al fine di analizzare il fenomeno per il periodo compreso fra il 2007 e il 2023. Per approfondire si veda <https://www.istat.it/scheda-qualita/analisi-della-poverta-assoluta/>.

Figura 3. Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà, anno 2023

Non povere (89,4%)	Sicuramente non povere (81,3%)		Linea al 120% (+20%) di quella standard
	Quasi povere (8,1%)	4,1%	Linea al 110% (+10%) di quella standard
		4,0%	Linea standard
Povere (10,6%)	Appena povere (6%)	3,3%	Linea al 90% (-10%) di quella standard
		2,7%	Linea all'80% (-20%) di quella standard
	Sicuramente povere (4,6%)		

Fonte: rielaborazione da Istat (2024a).

Infine, la povertà non solo colpisce un numero più alto di individui, ma è sempre più complessa dal punto di vista qualitativo. Questo fenomeno riguarda infatti una pluralità di dimensioni e si manifesta in diversi aspetti del vivere, dell'interagire e del divenire delle persone nel loro contesto sociale, economico e politico (Lemmi 2025). Si parla quindi di povertà sanitaria, educativa, abitativa, energetica, relazionale, alimentare, digitale, lavorativa (Lodi Rizzini e Maino 2023). In proposito, nel suo ultimo Rapporto, Caritas descrive come tra gli assistiti solo il 44,6% ha manifestato un solo ambito di fragilità di ordine economico-materiale; il 26,4% ne vedeva cumulati due e il 29% tre o più (fragilità economiche, occupazionali, abitative, problemi familiari, difficoltà legate allo stato di salute o ai processi migratori) (Caritas Italiana 2024). Declinazioni della povertà che evidenziano come la multidimensionalità del fenomeno richieda risposte altrettanto complesse e integrate.

2. Il reddito minimo: di cosa parliamo

Il “reddito minimo” o “reddito di ultima istanza” fa riferimento a un trasferimento economico rivolto agli indigenti, che tiene conto della condizione del nucleo familiare ed è perlopiù associato alla richiesta di disponibilità a lavorare e/o ad adottare determinati comportamenti. Il reddito minimo si differenzia dal “reddito di base” (anche detto “reddito universale” o “reddito di cittadinanza”) che è invece un trasferimento individuale, erogato per l'intero corso della vita, a prescindere dalle risorse detenute, dallo *status* lavorativo e da altre condizioni comportamentali (Van Parijs e Vanderborght 2017; Granaglia 2024).

La differenza fra “reddito minimo” e “reddito di base” si ascrive dunque a due elementi principali. Con riferimento al primo, il reddito minimo si rivolge solo alle persone indigenti mentre il reddito di base a tutti i cittadini a prescindere dalla loro condizione economica. A differenza del reddito minimo, il reddito di base è dunque una misura individuale non soggetta al controllo della situazione economica familiare del richiedente. All'origine di questa prima differenza, si colloca il dualismo fra le prestazioni di welfare “universalistiche” e “selettive” (Raitano 2025). Nel primo caso, per godere di un determinato beneficio è sufficiente essere stati esposti a un certo rischio o evento come ad esempio la disoccupazione o la malattia. Tutte le persone colpite da tale rischio ricevono il sostegno. Questi trasferimenti possono prevedere altri requisiti contingenti (come ad esempio l'essere residenti) e si concretizzano in un trasferimento dato appunto a tutti i cittadini indipendentemente da altre condizioni. In questo quadro, si colloca appunto il “reddito di base”.

All'opposto, i trasferimenti sono “selettivi” (detti anche assistenziali o *means-tested*), quando al di là o meno del verificarsi dell'evento sfavorevole (che può anche non verificarsi nel caso in cui come unica condizione si guarda al reddito degli individui), il trasferimento è diretto solo a chi ha un reddito o patrimonio (individuale o familiare) inferiore a una certa soglia.

Oltre al superamento della cosiddetta “prova dei mezzi”, i trasferimenti *means tested* possono essere concessi a chi rientra in specifiche condizioni di rischio; è il caso ad esempio delle misure erogate agli anziani o ai nuclei con figli minori. Questi interventi sono definiti dalla letteratura “categoriali”.

Il secondo elemento che differenzia il “reddito minimo” dal “reddito di base” riguarda la presenza o meno di condizionalità (D'Emilione 2025) ovvero la previsione di obblighi da adempiere per poter fruire del beneficio. La presenza di condizionalità caratterizza gli schemi di reddito minimo, mentre il reddito di base è incondizionato.

Le condizionalità si concretizzano in controprestazioni che il beneficiario deve offrire a fronte del trasferimento monetario e prevedono il ricorso a sanzioni in caso di inadempimento. Le condizionalità previste dagli schemi di reddito minimo possono riguardare l'impegno alla ricerca attiva di un lavoro,

il mantenimento nel corso del tempo di contatti stabili con i servizi per l'impiego o i servizi sociali, l'adozione di determinati comportamenti da parte del beneficiario a favore di se stesso (es. curare la propria salute) o dei componenti del proprio nucleo familiare (es. garantire la frequenza scolastica dei figli).

3. La strategia europea di lotta alla povertà

L'integrazione europea ha tradizionalmente posto l'attenzione sul coordinamento delle politiche economiche e del lavoro, mentre quelle sociali sono rimaste di competenza dei Paesi membri. Tuttavia, nel corso del tempo, riferimenti all'integrazione sociale sono stati incorporati nei trattati e ciò ha portato all'emergere, prima, e al consolidamento, poi, della cosiddetta "dimensione sociale europea".

Il tema del contrasto alla povertà è menzionato per la prima volta in una risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali del 1989, che ha evidenziato la necessità di accompagnare le politiche di sviluppo economico a politiche di integrazione sociale⁴. Tuttavia, solo nel 2009, con il lancio della Strategia Europa 2020, si è stabilito un obiettivo comune che prevedeva di ridurre del 25% il numero di Europei che vivevano al di sotto della soglia di povertà del proprio Paese, allo scopo di fare uscire da questa condizione oltre 20 milioni di persone entro il 2020 (Agostini *et al.* 2013; Jessoula *et al.* 2014; Sabato *et al.* 2018). Questo obiettivo non è stato raggiunto e a marzo del 2021, la Commissione ne ha fissato un nuovo riguardante la riduzione di almeno 15 milioni di persone che vivono in povertà (compresi almeno 5 milioni di bambini/e) entro il 2030⁵.

Con riferimento al reddito minimo quale strumento di contrasto alla povertà, il primo intervento europeo risale al 1992 quando, con la Raccomandazione 441, il Consiglio Europeo ha incoraggiato i Paesi membri a stabilire criteri comuni per l'adozione di questi schemi auspicando una graduale convergenza su tale fronte⁶. Nonostante questo, negli anni successivi, l'attenzione al tema ha subito una battuta di arresto.

Con l'esplosione della crisi finanziaria del 2007-2008, la questione del reddito minimo è tornata al centro del dibattito. In questa fase, la Commissione con la Raccomandazione inerente "l'inclusione attiva degli individui esclusi dal mercato del lavoro" ha richiamato la centralità di questi strumenti

4. Risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli affari sociali, riuniti in sede di Consiglio del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale ([89/C 277/O1](#)).

5. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali ([COM/2021/102 finale](#)).

6. Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale ([92/441/CEE](#)).

per implementare una strategia integrata in grado di garantire, allo stesso tempo, un sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento di chi è escluso e l'accesso a servizi di qualità⁷.

Una risoluzione del Parlamento Europeo, nel 2010, ha richiamato la necessità che gli schemi di reddito minimo facciano parte di un approccio strategico per l'integrazione sociale aggiungendo anche criteri oggettivi per il riconoscimento della loro adeguatezza. Tali schemi dovrebbero essere pari almeno al 60% del reddito mediano del Paese membro⁸.

Nel 2017, quando il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea proclamava l'adozione del "Pilastro Europeo dei Diritti Sociali"⁹, tra i venti principi individuati alla base del welfare europeo, il principio 14 richiama il diritto a un reddito minimo adeguato e quindi in grado di garantire una vita dignitosa, unitamente all'accesso effettivo a beni e servizi abilitanti e, ove possibile, all'inserimento (o reinserimento) nel mercato del lavoro (Ronchi e Terlizzi 2019; Busilacchi 2023).

Nel 2022, la Commissione ha avanzato la proposta di Raccomandazione, formalmente adottata dal Consiglio l'anno successivo, "relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva"¹⁰. Tenuto conto dello shock economico indotto dalla pandemia prima e dalla guerra in Ucraina poi, l'UE ha incoraggiato dunque gli Stati membri a intensificare il livello di protezione sociale.

Tre sono in particolare gli elementi sui quali la Raccomandazione ha posto l'attenzione. Il primo riguarda l'adeguatezza economica di questi strumenti e quindi la loro effettiva capacità di alleviare la condizione di indigenza tenendo conto delle soglie di povertà nazionali e dei redditi dei lavoratori poveri. Il secondo riguarda la necessità di intervenire sui criteri di accesso per migliorare il livello di copertura degli schemi di reddito minimo per garantire che tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti siano effettivamente raggiunte. Infine, si richiama la necessità di agevolare il pieno utilizzo di questi schemi riducendo il loro tasso di *take-up*. Questo termine fa riferimento al rapporto tra il numero di individui o nuclei familiari che ricevono una prestazione sociale e il totale di coloro che ne avrebbero diritto. In altre parole, si parla di *non-take-up* quando persone eleggibili rispetto a un determinato beneficio di fatto non lo ricevono (Hernanz *et al.* 2004).

7. Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro ([2008/867/CE](#))

8. Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa ([2010/2039\(INI\)](#)).

9. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali ([COM/2017/0250 final](#)).

10. Raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva ([2023/C 41/01](#)).

In sostanza, l'Unione Europea, fin dai primi anni Novanta, ha riconosciuto l'importanza del reddito minimo come strumento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Allo stesso tempo, ha posto in primo piano la centralità dell'attivazione (soprattutto lavorativa) delle persone indigenti. Questa scelta si inserisce nella prospettiva dell'investimento sociale che mira a riconciliare sviluppo economico e giustizia sociale attraverso la ricerca di un nuovo equilibrio fra promozione e protezione sociale (Esping Andersen 2002; Jenson 2010; Hemerijck 2002; Vandenbroucke *et al.* 2011). L'investimento sociale prevede il passaggio da misure passive, improduttive, compensative e redistributive (es. le indennità e i sussidi) a misure abilitanti, produttive e preventive (es. apprendimento permanente, formazione professionale, incontro domanda e offerta di lavoro, conciliazione vita privata e vita lavorativa) (Hemerijck 2012). Questa prospettiva è dunque intimamente intrecciata con l'enfasi sull'attivazione e sulla necessità che gli interventi di welfare migliorino le competenze dei singoli. Si tratta di una prospettiva che mostra una significativa distanza rispetto al welfare inteso come strumento di compensazione per le "vittime" di trasformazioni sociali (Crouch 2020; Garrizmann *et al.* 2021; Hemerijck e Ronchi 2021).

La visione centrata sull'attivazione è emersa fin dal 2000, quando il Consiglio europeo di Lisbona ha lanciato il paradigma del welfare attivo. Nel 2008, la Raccomandazione sull'inclusione attiva (vedi sopra) ha poi interpretato gli strumenti di assistenza sociale come misure di attivazione dei beneficiari. Nel 2013, l'adozione del "Pacchetto di investimenti sociali" da parte della Commissione ha rafforzato questa visione definendo in maniera netta la modalità con cui l'Unione interpreta le politiche di attivazione del beneficiario di assistenza sociale¹¹. Ne è emersa una visione per la quale il termine "welfare attivo" sottende il concetto di "attivazione occupazionale" prima ancora che di "attivazione sociale", e anche le politiche di reddito minimo tendono chiaramente a riflettere questa impostazione.

In questa direzione, un documento altrettanto importante è quello con cui, sempre nel 2013, la Commissione Europea ha fatto seguito alla Raccomandazione sull'attivazione dei disoccupati¹². In questo documento si auspicava che il reddito minimo non fosse superiore al 40% (del reddito mediano) per eliminare trappole di inattività. Inoltre, sempre secondo questo approccio, non si sarebbero potute rifiutare proposte di lavoro relative a percorsi di inserimento. Di fatto, nel corso del tempo l'UE ha sostenuto una visione per la quale le politiche di contrasto alla povertà sono ancillari all'occupabilità dei beneficiari (Busilacchi 2018).

11. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020* ([COM/2013/083 final](#)).

12. Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach, [Commission staff working document SWD \(2013\) 39 final](#).

In tale quadro, la Raccomandazione del 2023, ha segnato un parziale cambio di rotta dal momento che ha posto al centro del dibattito europeo la questione dell'adeguatezza degli strumenti volti a contrastare la povertà e l'indigenza e spinto gli Stati membri a potenziare il loro livello di protezione sociale (Busilacchi 2023). Va tuttavia sottolineato che, pur portando l'attenzione su tre principi fondamentali che dovrebbero caratterizzare i redditi minimi (accessibilità, adeguatezza e capacità abilitante) la Raccomandazione non ha definito parametri di riferimento comuni agli Stati membri (Shahini *et al.* 2024).

4. I redditi minimi in Europa

Le evoluzioni di lungo periodo

In letteratura, l'evoluzione delle politiche di Reddito Minimo nel periodo compreso fra il secondo dopoguerra e i giorni nostri può essere analizzata distinguendo tre diverse fasi.

Nella prima (dopoguerra - anni Ottanta), che corrisponde all'espansione dei welfare state europei e culmina nella cosiddetta "Età dell'oro" degli anni Sessanta, le politiche di reddito minimo rappresentavano un diritto sociale "passivo" per il quale al beneficiario erano richiesti esclusivamente requisiti soggetti alla prova dei mezzi e non si prevedevano adempimenti di attivazione. In questa fase, ad eccezione degli schemi più generosi introdotti fra gli anni Cinquanta e Sessanta in Olanda, Finlandia e Svezia, i redditi minimi erano perlopiù residuali nel quadro dei sistemi nazionali di protezione sociale che si andavano consolidando. Successivamente, la disoccupazione seguita alle crisi petrolifere e la stagflazione degli anni Settanta ha spinto Paesi come il Belgio e la Danimarca ad adottare schemi più consistenti (Busilacchi 2018; Ronchi e Terlizzi 2019).

La seconda fase (inizio anni Novanta - primi anni 2000) è stata caratterizzata, da un lato, dall'urgenza di contenere la spesa pubblica e, dall'altro, dall'ingresso sulla scena dell'UE che, come detto (cfr. sezione 3), ha incoraggiato i Paesi membri verso un comune sforzo di contrasto all'esclusione sociale puntando soprattutto sul reinserimento lavorativo. È in questo momento storico che le politiche di reddito minimo iniziano ad affiancare ai trasferimenti monetari servizi di inserimento sociale e/o lavorativo.

Questa tendenza ha interessato un po' tutti i Paesi europei anche se le riforme adottate in tale fase hanno determinato lo sviluppo di traiettorie divergenti. Alcuni Paesi (come ad esempio la Francia) hanno privilegiato la dimensione inclusiva dell'attivazione interpretando i servizi di inserimento come un ampliamento del diritto sociale di cittadinanza. Altri hanno considerato queste misure come la controprestazione da richiedere ai beneficiari in una logica di scambio con il trasferimento monetario (come è avvenuto ad esempio nel caso anglosassone) (Busilacchi 2018).

La terza fase (ultimi venti anni) è invece caratterizzata da un vero e proprio cambio di paradigma del ruolo del reddito minimo all'interno dei sistemi di protezione sociale europei (Frazer e Marlier 2016). Questa misura, nei fatti, ha cessato di essere un diritto sociale in senso stretto. Le riforme portate avanti dall'inizio degli anni Duemila hanno infatti avvicinato sempre di più gli schemi di reddito minimo a interventi di sostegno attivo ai disoccupati poveri accompagnando il trasferimento monetario a "logiche *pro-work*" volte all'inserimento occupazionale dei beneficiari (Cantillon e Vandenbroucke 2013). In questa fase, i Paesi "ritardatari" che non si erano ancora dotati di un reddito minimo, ovvero Grecia e Italia, lo hanno introdotto rispettivamente nel 2017 e nel 2018.

I diversi Paesi europei hanno inoltre proceduto integrando gli schemi di reddito minimo basati sull'universalismo selettivo con altre misure categoriali precedentemente scollegate. Questo ha segnato il passaggio da "politiche di reddito minimo" a "sistemi integrati di contrasto alla povertà" (Baldini *et al.* 2018). Tale tendenza, da un lato, ha rafforzato la coerenza interna e l'efficienza dei sistemi di contrasto alla povertà, dall'altro ha ulteriormente contribuito a sedimentare un'idea per la quale le politiche di reddito minimo non sono separabili dalle politiche per il lavoro e secondo cui le prime non possono essere considerate allo stesso livello delle seconde ma ne sono piuttosto subordinate e dipendenti. Questa visione, in cui il beneficio economico si lega strettamente al dovere di inserimento lavorativo quale requisito per l'accesso, è uno dei principali problemi che hanno inficiato le sperimentazioni finora introdotte nel nostro Paese (cfr. sezione 6).

Il quadro attuale

In tutti i Paesi europei, l'accesso al reddito minimo è oggi regolato da specifici criteri di ammissibilità (che includono età, nazionalità/cittadinanza e/o residenza, mancanza di risorse finanziarie, non avere beni oltre un certo limite e aver esaurito i diritti ad altri benefici sociali) e prevede che i beneficiari in età lavorativa e abili al lavoro, cerchino attivamente un impiego (CPS e CE 2022).

Nonostante questi elementi comuni a tutti i Paesi membri, gli schemi di reddito minimo variano significativamente se consideriamo, da un lato, l'adeguatezza delle prestazioni e, dall'altro, l'inclusività intesa come capacità di intercettare o meno tutte le persone in condizione di bisogno (Aprea *et al.* 2022).

Con riferimento al primo punto, l'adeguatezza degli schemi di reddito minimo varia in maniera molto significativa tra i Paesi europei. In più della metà di essi, l'importo del trasferimento è inferiore alla soglia di povertà definita a livello nazionale, e in alcuni Paesi (quali Bulgaria, Romania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) la distanza da tale soglia è davvero elevata e gli importi dei trasferimenti sono quindi decisamente inadeguati. Nella maggior parte dei casi l'importo è compreso tra il 70 e l'80% della soglia di povertà, mentre pochi Paesi (Danimarca, Germania, Irlanda e Paesi Bassi) si avvicinano o superano tale soglia (Natili e Madama 2025). In generale dunque, più che

ridurre consistentemente la povertà, i redditi minimi europei, sembrano giocare un ruolo chiave nel ridurre l'intensità della povertà consentendo quindi di alleviare la condizione di indigenza senza garantire una fuoriuscita dalla povertà (Ronchi e Terlizzi 2019)

Rispetto all'inclusività, invece, le regole formali di accesso alla misura appaiono particolarmente rilevanti. Inoltre, la presenza di procedure di natura burocratico-amministrativa possono creare barriere significative per potenziali beneficiari diminuendo in maniera significativa il numero di domande per accedervi. In altre parole, l'effetto combinato di regole di accesso più o meno stringenti e di procedure specifiche sono all'origine delle notevoli differenze riscontrabili fra i Paesi europei. In proposito, basti pensare che le persone in povertà raggiunte da uno schema di reddito minimo sono meno del 5% in Lettonia e oltre il 90% in Francia. Più nel dettaglio, tra i requisiti che potrebbero impedire agli indigenti di accedere al reddito minimo troviamo quelli relativi all'età (ad esempio nel caso di Cipro, della Francia e della Spagna), alla durata minima della residenza legale (ad esempio in Austria, Danimarca, Francia).

Inoltre, la mancata fruizione dei benefici da parte di una parte della platea dei potenziali beneficiari, ovvero di coloro che sono esigibili in considerazione dei requisiti previsti, è significativa in tutti gli Stati membri. Le stime disponibili mostrano un tasso di mancato *take-up* che varia tra il 30% e il 50% della popolazione ammissibile. Questo fenomeno è esito di diversi fattori che riguardano ad esempio le complesse procedure previste per la presentazione della domanda (ad esempio, Lituania, Portogallo, Spagna), l'adeguata informazione e sensibilizzazione rispetto alla possibilità di fruire delle misure (ad esempio, Croazia, Grecia, Romania) e ostacoli amministrativi (ad esempio, Austria, Cipro, Svezia) (CPS e CE 2022; Shahini *et al.* 2024;).

Considerando il livello di protezione offerto, le condizionalità e i servizi erogati è possibile individuare quattro diversi modelli di contrasto alla povertà (Natili e Madama 2025). Il primo è definito come "inadeguato" dal momento che prevede prestazioni contenute e soggette a forte condizionalità che di fatto consentono solo a una quota esigua di persone di accedere ai benefici. Inoltre, i servizi per favorire l'inclusione sono perlopiù assenti o previsti ma di fatto non attuati. Rientrano in questo modello alcuni Paesi dell'Europa orientale quali la Bulgaria e la Romania. Il secondo modello è definito "sanzionatorio" dal momento che combina una protezione contro la povertà che, se pur superiore al modello precedente, è comunque piuttosto limitata. L'approccio all'inclusione e all'attivazione segue una logica di *workfare* dal momento che si prevedono importanti sanzioni nel caso in cui i beneficiari non si adeguino alle richieste avanzate dai servizi sociali o da altre amministrazioni coinvolte. In questo caso, gli schemi di reddito minimo sono perlopiù volti a incoraggiare nelle persone indigenti un cambiamento dei loro comportamenti e a stimolare una maggiore proattività nella ricerca di un'occupazione. Un modello di questo tipo è individuabile in Paesi anche molto differenti fra loro

come ad esempio il Regno Unito, l'Estonia, la Lituania e il Portogallo. Il terzo modello invece è generoso e inclusivo ma prevede forti condizionalità e i servizi sono perlopiù orientati all'attivazione lavorativa con una tendenza ad attribuire grande importanza alle esigenze del mercato del lavoro piuttosto che ai desideri delle persone in povertà. Questo modello definibile come "protettivo" caratterizza i Paesi dell'Europa continentale di lingua tedesca e, a seguito delle riforme più recenti, anche Paesi come la Spagna e la Grecia. Da ultimo il modello "abilitante" è caratterizzato da un generoso sostegno al reddito e dal fatto che le persone in povertà possono accedere facilmente a questi benefici e a una vasta gamma di servizi per l'inclusione attiva non esclusivamente orientati all'inserimento lavorativo. Questo modello caratterizza i Paesi scandinavi, il Belgio e la Francia.

5. La lotta alla povertà in Italia

Il ritardo italiano e le prime sperimentazioni di Reddito minimo

Il contrasto alla povertà è stato per lungo tempo marginale nell'agenda politica italiana e storicamente delegato alle organizzazioni della società civile, prevalentemente di matrice cattolica. Inoltre, l'assetto istituzionale "occupazionale" (Ferrera 1993) proprio del nostro sistema di welfare ha favorito lo sviluppo di un modello di protezione sociale nel quale l'accesso ai benefici è stato concepito in funzione della partecipazione al mercato del lavoro piuttosto che correlato al principio di cittadinanza. In un contesto di questo tipo, nel quale il welfare si rivolge agli esclusi dal mercato del lavoro che non usufruiscono dei benefici connessi al possesso di un reddito, le politiche di lotta alla povertà sono rimaste a lungo fuori dall'attenzione politica e pubblica.

Sin dalla fase di sviluppo del welfare italiano, le politiche contro la povertà rimasero residuali. La povertà si ridusse infatti per effetto della crescita economica e dell'espansione di altre politiche sociali (come quelle previdenziali, sanitarie e dell'istruzione) che contribuirono a ridurre il rischio e a mitigare gli effetti quando essa si verificava, ma non ci fu una politica espressamente rivolta al contrasto all'indigenza.

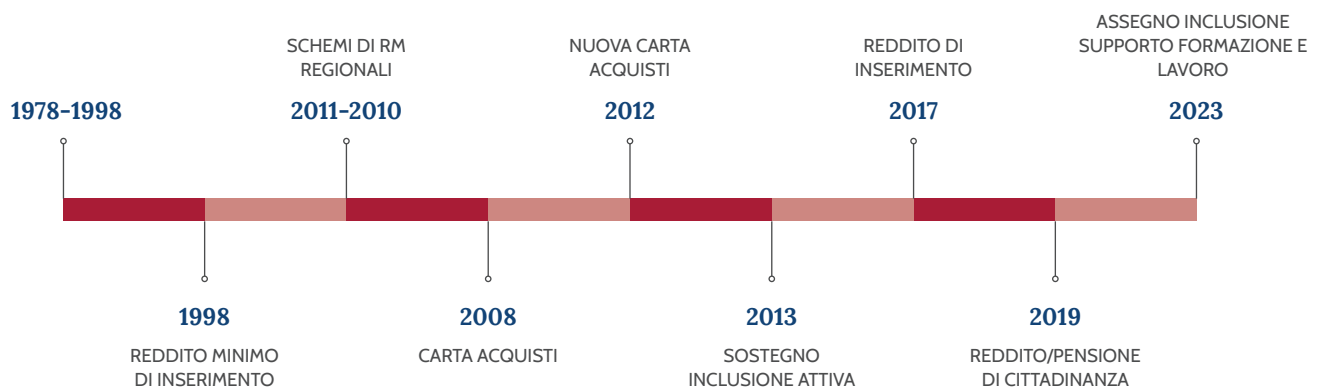
L'approccio iniziò a cambiare sul finire degli anni Novanta, quando il numero dei poveri e i loro bisogni mutarono profondamente, principalmente per effetto dei flussi migratori, della crisi della famiglia come ammortizzatore sociale e della precarizzazione del lavoro, che ha dato origine al "lavoro povero", minando una certezza su cui si era sempre basato il sistema: che il lavoro garantisca di non trovarsi in povertà.

Questi cambiamenti indussero i Governi ad avviare una riflessione sulla necessità di riformare gli strumenti assistenziali. In particolare, nel 1997, l'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi nominò la "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" più nota come "Commissione Onofri", che elaborò un piano organico di riforma dello stato sociale italiano. Tale piano propose l'espansione e la ristrutturazione delle misure assistenziali allora

esistenti sottolineando la necessità di: 1) superare la categorialità degli interventi e introdurre una misura di reddito minimo basata sull'universalismo selettivo; 2) incrementare le risorse destinate all'assistenza; 3) ricalibrare i trasferimenti monetari (riducendoli) e i servizi (incrementandoli); 4) superare l'eccessiva disomogeneità territoriale.

In questo contesto, nel 1998 e su impulso della normativa nazionale, fu avviato il primo intervento sperimentale di reddito minimo (Figura 4). Questa sperimentazione ha interessato 39 città nel corso del primo biennio, che sono poi diventate 306 in quello successivo. La misura, erogabile per un anno, si basava su un mix di interventi attivi e passivi. L'accesso al trasferimento monetario era infatti condizionato alla partecipazione a un progetto di inclusione sociale elaborato dai comuni (Matsaganis *et al.* 2003, Maino e Alti 2001).

Figura 4. I principali strumenti di lotta alla povertà in Italia dal 1978 ad oggi



Fonte: elaborazione delle autrici

Precedentemente a questa iniziativa di respiro nazionale, diverse città avevano già sperimentato degli schemi universalistici di contrasto alla povertà. È il caso in particolare di Torino (1978), Ancona (1981), Catania (1983), Milano (1989). Al termine della sperimentazione, anche alcune Regioni introdussero schemi di reddito minimo. In particolare, Basilicata (2005), Friuli Venezia Giulia (2005), Lazio (2008), Puglia (2006) e Sardegna (2005). Questi schemi regionali erano piuttosto eterogenei per importo, criteri di accesso, condizionalità, e in molti casi ebbero vita breve, essendo dipendenti dagli orientamenti politici delle maggioranze che si alternavano al governo regionale (Natili 2016; 2019). Tuttavia, questi schemi contribuirono ad allargare il consenso per una misura di reddito minimo non solo tra gli studiosi e gli esperti di *policy*, ma anche tra gli amministratori, gli operatori sociali e gli attivisti del Terzo Settore (Saraceno *et al.* 2022).

Una nuova stagione di sperimentazioni: dalla CA al SIA

In seguito alla crisi economico finanziaria del 2008, la povertà ottenne nuova attenzione. Tale crisi, unitamente ai cambiamenti demografici, alla crescita dei flussi migratori e ai tagli al welfare cambiò infatti il volto dei poveri. Se precedentemente si trattava perlopiù di anziani o nuclei familiari numerosi, in maggioranza residenti al Sud, dopo la crisi del 2008 i poveri hanno iniziato a essere sempre più spesso giovani, stranieri ma anche italiani, appartenenti a nuclei con figli e residenti anche al Nord. In questa fase, si verificò un aumento del fenomeno che non poteva più “passare inosservato” e che, anche su impulso dell’Unione Europea (cfr. sezione 3), determinò una presa di coscienza del decisore pubblico, che iniziò a investire più risorse in quest’area.

Si arrivò così all’introduzione, nel 2008 (Governo Berlusconi), della Carta Acquisti (CA), carta di pagamento elettronica dell’importo a somma fissa di 40 euro finalizzata a effettuare acquisti nei supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati. Destinata inizialmente agli anziani ultrasessantacinquenni a basso reddito, la CA fu successivamente estesa alle famiglie a basso reddito con bambine e bambine sotto i 3 anni di età. Si trattava dunque di una misura esclusivamente monetaria (distante quindi dalla logica del reddito minimo che prevede un mix di misure attive e passive) ma che è stata la prima a essere realizzata su scala nazionale (Saraceno *et al.* 2022).

La misura fu sostituita nel 2012 (Governo Monti) dalla Nuova Carta Acquisti (NCA) che, da un lato, segnò il ritorno alle sperimentazioni territoriali (12 Comuni coinvolti) e, dall’altro, re-introdusse la parte di attivazione della misura prevedendo la predisposizione di un progetto personalizzato gestito dai Comuni e volto all’inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari. La sperimentazione aveva l’obiettivo di raccogliere indicazioni in vista di una applicazione della misura a tutto il territorio nazionale e, in ragione di questo, era soggetta a un’attività di monitoraggio e valutazione (Guerra e Tangorra 2015).

Infine, nel 2014, venne introdotto il Sostegno per l’Inclusione Attiva (Governo Letta) destinato alle famiglie con figli minori in condizioni di povertà estrema (ISEE <3.000 euro). Come la Nuova Carta Acquisti, il SIA prevedeva l’erogazione di un beneficio economico (da 80 a 400 euro) tramite carta di pagamento elettronica, utilizzabile per beni di prima necessità. Esso era subordinato all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali dai Comuni, attraverso il coinvolgimento di una rete di attori composta dai Centri per l’impiego, dai servizi sanitari e dalle scuole, nonché dai soggetti del Terzo Settore presenti sui territori. In continuità con la NCA, il SIA fu in un primo momento avviato solamente in 12 città, successivamente esteso alle 8 regioni del Sud, fino a interessare, nel 2016, l’intero territorio nazionale. Nel complesso si trattò di una misura residuale, sia per l’importo che per la platea che riuscì a intercettare, ma che consolidò quegli elementi su cui poi si sarebbero fondate le misure future (Agostini 2018a).

Cruciale di questa fase è la costituzione, nel 2013, dell'Alleanza contro la povertà che ha realizzato un'intensa attività di advocacy a sostegno dell'introduzione di una misura strutturale e universalistica di contrasto all'indigenza. Nata per impulso di Acli e Caritas, l'Alleanza comprende numerose associazioni, sindacati e amministrazioni locali¹³. La nascita di questo soggetto è stata centrale nello sviluppo della politica italiana di contrasto alla povertà dal momento che ha consentito di superare uno dei problemi che storicamente condiziona le politiche in questo campo, ovvero la bassa domanda di protezione e la scarsa capacità di *advocacy* delle persone povere (Gori 2020). La natura selettiva degli schemi di reddito minimo fa sì che i beneficiari siano, infatti, numericamente poco rilevanti rispetto ad altre aree - come pensioni e sanità - mentre le loro caratteristiche socio-demografiche - bassi livelli di reddito e d'istruzione - rendono la loro propensione al voto decisamente inferiore alla media (Natili 2016).

In questa fase, quindi, si sono progressivamente estese le misure all'intero territorio nazionale, si sono affiancati all'erogazione monetaria percorsi volti all'attivazione dei beneficiari (che in questa fase si concentravano sull'inserimento sociale ed erano gestiti dunque dai servizi sociali); le erogazioni sono diventate più "generose", salendo dai 40 euro della prima Carta Acquisti ai 400 euro (importo massimo) del SIA; restarono tuttavia misure categoriali e destinate a una platea fortemente vulnerabile (richiesto un ISEE inferiore ai 3.000 euro).

Gli interventi strutturali: il REI e il RDC

Questa fase si caratterizza per l'introduzione di schemi di reddito minimo fondati sul principio dell'universalismo selettivo, ossia accessibili per chiunque si trovi al di sotto di una determinata soglia economica di povertà (selettività), indipendentemente da età, composizione del nucleo familiare, condizione occupazionale o altre specificità (cfr. sezione 2).

Nel 2017 (Governi Renzi e Gentiloni), è stato introdotto il Reddito d'Inclusione (REI). Nella prima fase di attuazione, il REI era riservato a nuclei con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza o disoccupati ultracinquantacinquenni. La misura non era dunque universale ma categoriale. Nel luglio

13. Al 6 marzo 2025, in base a quanto si legge sul sito dell'[Alleanza contro la povertà in Italia](#), hanno aderito Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Cgil, Cisl, Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - ONLUS, Fio.PSD, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, ALI - Autonomie Locali Italiane, Save the Children, Umanità Nuova - Movimento dei Focolari, Adiconsum, Arci, Associazione Generale Cooperative Italiane, Associazione Professione in Famiglia, ATD Quarto Mondo, Fondazione Banco Farmaceutico, CSVnet - Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, CNOAS - Ordine Assistenti Sociali Consiglio Nazionale, Croce Rossa Italiana, Focsiv, Fondazione Albero della Vita, Fondazione EBBENE, Gruppi di volontariato vincenziano - AIC Italia, Legacoopsociali, Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione, U.N.I.T.A.L.S.I. - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali, Comunità Giovanni XXIII.

2018, però, il REI divenne universale, cioè concesso a tutti coloro che versavano nelle condizioni di bisogno, segnando così un passo storico nel sistema italiano di protezione sociale. In questa fase, al fine di aumentare la platea dei riceventi, la soglia ISEE di accesso fu aumentata a 6.000 euro. Venne inoltre confermato il binomio tra erogazione monetaria (fino a 539 euro mensili) e percorso di inclusione. Quest'ultimo era gestito dai Comuni ma in rete con una pluralità di soggetti: dagli ambiti territoriali ai Centri per l'impiego, dall'Inps alle Regioni e dai Comuni ai soggetti del Terzo Settore. Inoltre, l'invio ai servizi sociali o per l'impiego era realizzato a seguito di una "valutazione multidimensionale del bisogno" realizzata in équipe dai servizi sociali comunali. Il REI avrebbe avuto bisogno di finanziamenti molto più generosi e per realizzare la sua componente di attivazione e inclusione sociale avrebbe avuto necessità di tempo, di una complessa riorganizzazione dei servizi a livello locale e dello sviluppo di forme di collaborazione sistematiche tra diversi attori – pubblici, non profit e profit (Agostini 2018a; 2018b; Saraceno *et al.* 2022). Nonostante questi limiti, la sua introduzione segnò un passo in avanti verso un approccio nuovo e solido al contrasto alla povertà.

Nuovo governo, nuova misura: nel 2019 (Governo Conte I), il REI fu sostituito dal Reddito di Cittadinanza (RDC), una misura accessibile a una platea più ampia di beneficiari (la soglia ISEE è stata innalzata a 9.360 euro) e di importo più consistente (il contributo erogato poteva raggiungere un massimo di 780 euro corrispondente alla soglia di povertà relativa al momento della proposta iniziale depositata nel 2013 dal M5S). Confermata inoltre la combinazione tra erogazione monetaria e percorso di attivazione. In particolare si individuavano tre categorie di nuclei a cui corrispondevano tre percorsi: le famiglie non soggette agli obblighi relativi alla sottoscrizione di un percorso lavorativo o di inclusione, che avrebbero percepito il sussidio economico senza ulteriori vincoli (nuclei formati da componenti già occupati, nuclei in condizioni di non occupabilità, come minorenni, studenti/ persone in formazione, anziani, disabili, persone con carichi di cura); le famiglie soggette all'obbligo di sottoscrivere un Patto per il lavoro con i Centri per l'Impiego¹⁴ (nuclei familiari in cui almeno un componente è immediatamente attivabile); tutte le altre famiglie con almeno un componente non escluso dagli obblighi e nessun componente occupabile, che erano inviate ai Comuni per la presa in carico dei servizi sociali con condizionalità meno gravose di quelle previste per il percorso lavorativo. Tanto per i percorsi di attivazione sociale che per quella lavorativa, erano stati introdotti anche i Progetti di utilità collettiva (PUC). I beneficiari del RDC che avevano sottoscritto un Patto per il Lavoro o un Patto per l'inclusione sociale erano obbligati a offrire la propria disponibilità allo svolgimento delle attività nell'ambito dei PUC; la partecipazione ai PUC era invece facoltativa per le persone non tenute agli obblighi connessi al RDC e che quindi potevano aderire volontariamente.

14. Essere non occupato da non più di due anni; essere maggiorenne e avere un'età inferiore a 26 anni; essere beneficiario – attuale o fino a non più di un anno prima – della NASPI o di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria; avere già sottoscritto un Patto di servizio (in corso di validità) presso i Centri per l'Impiego (CPI).

Questi potevano essere realizzati in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni e svolti presso il Comune di residenza del beneficiario, compatibilmente con le altre attività svolte dallo stesso. A questo scopo, i Comuni potevano anche attivare collaborazioni con gli enti del Terzo settore per la loro progettazione e realizzazione. I PUC comportavano un impegno non inferiore ad otto ore settimanali, fino ad un massimo di sedici ore settimanali.

Il RDC andava quindi a perseguire non la categorialità nell'accesso, ma nei percorsi/servizi. Parallelamente al RDC, è stata introdotta anche una Pensione di cittadinanza (PDC), anch'essa basata sull'ISEE, con un importo massimo di 780€ al mese, finalizzata a elevare a questo importo minimo tutte le pensioni. L'accesso alla PDC era riservato alle famiglie nelle quali tutti i componenti avevano almeno 67 anni.

Il Reddito di Cittadinanza ha mostrato luci e ombre. Sicuramente ha avuto il merito di imprimere una svolta, sia per consistenza delle risorse investite che per numero di beneficiari e importo erogati. Il RDC ha infatti mobilitato un investimento di finanza pubblica, comparabile a quello degli altri Paesi europei, tra lo 0,3 e lo 0,4% del PIL. Aspetto che ha contribuito alla mitigazione del fenomeno nel Paese, tanto più se si considera la fase pandemica, i cui effetti, senza tale misura, sarebbero risultati molto più devastanti (Istat 2023 e 2024b; Aprea *et al.* 2024, Sacchi *et al.* 2023; Alleanza contro la povertà 2021; Clark *et al.* 2021).

Tuttavia, numerosi limiti sono emersi. In parte, essi erano dovuti al disegno della misura che, di fatto, ha penalizzato le famiglie numerose (Alleanza contro la povertà in Italia 2021; Aprea, Gallo e Raitano 2024) e gli stranieri, stanti i vincoli di residenza richiesti (inizialmente erano previsti 10 anni di residenza di cui gli ultimi due continuativi). Ma il principale limite è di avere attribuito a un'unica misura un duplice obiettivo: combattere la povertà riducendo la disoccupazione. La centratura sul lavoro, rendeva il RDC un ibrido: una politica contro la povertà per quanto riguarda i beneficiari, ma una politica contro la disoccupazione rispetto agli interventi messi in campo. Si privavano così i poveri di quell'insieme di risposte di cui l'inclusione lavorativa, seppur cruciale, rappresenta solo una parte (Baldini e Gori 2019). Come indicato nel D.L. n. 4/2019, il RDC è stato infatti concepito come una "misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale". Ma si tratta di due obiettivi ben distinti, che poggiano su normative, attori e processi profondamente diversi. Alla prova dei fatti il RDC non ha retto anche a causa delle difficoltà dei servizi per l'impiego italiani, sottodimensionati rispetto al fabbisogno, con conseguenze sul livello di qualità e personalizzazione dei servizi offerti, disomogenei nel territorio; scarsa capacità di fornire reali opportunità occupazionali; limiti operativi delle piattaforme informatiche e loro scarsa interoperatività (Alleanza contro la povertà in Italia 2021; Lodigiani e Maino 2022; Bruno *et al.* 2022; Natili e Madama 2025).

Infine, devono essere richiamati specifici limiti connessi alla governance. L'implementazione del

RDC ha coinvolto una pluralità di attori sia pubblici sia privati su più livelli (nazionale, regionale, locale) che però spesso non erano allineati. Il debole coordinamento tra gli attori e i livelli ha reso difficile assicurare coerenza tra le norme definite a livello nazionale e il loro recepimento a livello subnazionale, specie in ragione dell'autonomia regionale (nell'organizzazione delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego/servizi per il lavoro accreditati, nonostante la funzione di coordinamento assegnata all'Anpal) e municipale/di ambito (nell'organizzazione dei servizi sociali e nel coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore). Sul fronte della governance multilivello e multiattore è mancato un «*collaborative policy design*», per cui nella definizione di regole generali e linee guida - anche in contesti fortemente centralizzati - norme e regole sono reinterpretate per adattarsi ai contesti locali e alle pratiche di front-line in modi che possono minare l'intenzione del legislatore (Lodigiani e Maino 2022).

In questa fase, quindi, si conferma il criterio dell'universalismo selettivo e le misure sono rafforzate sia per importo che per l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari; si confermano i percorsi volti all'attivazione dei beneficiari ma con un'enfasi maggiore sul lavoro. Inoltre, è stata potenziata in maniera significativa la dotazione finanziaria prevista per il REI prima e il RDC poi. Con legge di stabilità per il 2016 (Legge 208/2015) è stato istituito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, individuando per la prima volta risorse certe e permanenti destinate a tale scopo (Camera dei deputati 2018). Si tratta di un passaggio centrale che ha posto fine alle sperimentazioni e segnato l'introduzione di una misura strutturale di contrasto alla povertà. Salendo dallo 0,46% della spesa sociale pubblica nel 2013, al 4,27% nel 2023 (Database Eurostat), quella della povertà ed esclusione sociale diviene una delle aree che nell'ultimo decennio ha conosciuto la maggior ricalibratura.

Il ritorno alla categorialità familiare: l'ADI e il SFL

L'ultima fase, quella attuale, vede l'abolizione del Reddito di cittadinanza e il ritorno a un intervento categoriale. Il diritto a ricevere un sostegno non è più infatti assicurato a tutti coloro che sono sotto una specifica soglia economica di povertà bensì solo ad alcuni di essi (categorialità), individuati in base alle caratteristiche del nucleo familiare, in particolare la presenza di figli minori (familiare). Con la Legge di Bilancio 2023 e il Decreto Lavoro (Legge 48/2023), il Governo Meloni ha sostituito il Reddito di Cittadinanza con due nuovi strumenti.

Il primo, l'Assegno di Inclusione (ADI), è rivolto alle famiglie con componenti disabili, minori o over 60, con ISEE fino a 9.360 euro annui, e prevede un contributo fino a 8.190 euro annui per un massimo di 18 mesi, rinnovabili. Il sistema prevede che, una volta sottoscritto il Patto di attivazione digitale, sono i Servizi sociali comunali che prendono in carico la famiglia e provvedono alla sottoscrizione di un Patto per l'inclusione per beneficiari non attivabili o all'invio ai Centri per l'Impiego - e agli enti accreditati ai servizi per il lavoro nelle regioni ove previsto - degli eventuali componenti del

nucleo familiare di età compresa tra 18 e 59 anni attivabili (Patto di servizio personalizzato). Infatti, se chi percepisce l'*assegno di inclusione* è disoccupato, maggiorenne, non impegnato in corsi di studi deve intraprendere il percorso di inserimento lavorativo¹⁵. La personalizzazione dei percorsi è un elemento positivo, perché reintroduce la valutazione multidimensionale dei bisogni, analogamente a quanto avveniva per il REI (Sacchi *et al.* 2023). Ci sono dubbi però sul fatto che i servizi abbiano effettivamente la forza per farlo, sebbene ADI e il SFL prevedano tempi più lunghi rispetto al RDC per la definizione del primo appuntamento (120 giorni dalla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale, rispetto ai 30 giorni dalla ricezione del contributo RDC). Allo stesso modo, appare improbabile che i Centri per l'impiego riescano effettivamente ad accompagnare tutti o gran parte dei beneficiari in un percorso di reinserimento lavorativo di successo entro 12 mesi, la durata massima prevista per il Supporto Formazione e Lavoro (SFL). Infine, anche per l'ADI si prevede che nell'ambito del percorso personalizzato - sia esso inerente il Patto di inclusione o il Patto di servizio personalizzato - sia previsto l'impegno nella partecipazione a PUC a titolarità dei Comuni o di altre amministrazioni pubbliche a convenzionate, come per il RDC a titolo gratuito. Equivale alla partecipazione ai PUC, ai fini della definizione degli impegni nell'ambito dei Patti per l'inclusione sociale, la partecipazione, definita d'intesa con il Comune, ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore.

La seconda misura introdotta dal Governo Meloni, il Supporto Formazione e Lavoro (SFL), è invece indirizzata alle famiglie composte solo da soggetti "occupabili", tra i 18 e i 59 anni, con ISEE fino a 6.000 euro annui. Essa consiste in un'indennità di partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro. Inizialmente prevista un'indennità pari a 350 euro, per un massimo di 12 mensilità, con la legge di Bilancio 2025 è stata estesa a 500 euro e resa prorogabile di altri 12 mesi dopo il primo anno. Bisogna però ricordare che il SFL è una misura di attivazione lavorativa, non uno schema di reddito minimo: non la si ottiene in quanto poveri, bensì in quanto partecipanti a una misura di politica attiva (Sacchi *et al.* 2023). Inoltre, è incompatibile con ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione. Infine, non c'è valutazione multidimensionale, e non si prevedono percorsi di inclusione sociale. Aspetti che ne compromettono profondamente l'efficacia.

Accanto a questi strumenti, sempre con la Legge di Bilancio 2023, è stata introdotta "Dedicata a te", una carta di pagamento elettronico di valore pari a 500 euro per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità, di carburanti o di abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale. Di nuovo una misura monetaria, *una tantum*, e di mero sostegno agli acquisti, peraltro di competenza del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e non del Ministero del

15. Sono esonerati: over 60, disabili, soggetti con patologie oncologiche, componenti con carichi di cura (figli sotto i tre anni o disabili in condizioni di gravità).

lavoro e delle politiche sociali (MLPS), al quale invece fanno capo la maggior parte degli strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, nonché importanti finanziamenti europei, come il Fondo sociale europeo plus (FSE+).

In questa fase, quindi, le misure tornano a essere categoriali. Inoltre, si restringono i criteri di accesso per raggiungere una platea più circoscritta di beneficiari. Secondo i dati pubblicati da Inps a gennaio 2025, il 60% dei nuclei percettori di RDC/PdC è risultato successivamente percettore di ADI/SFL, il 25% dei nuclei non ha presentato domanda né per ADI né per SFL, mentre per il residuo 15% la domanda non è stata accolta.

L'introduzione del RDC prima e la sua abolizione poi, confermano infine come il reddito minimo sia una *issue politica*, un tema saliente di cui le promesse elettorali e le coalizioni tra partiti hanno condizionato tanto l'istituzione/abolizione che le caratteristiche - l'abolizione del RDC era uno dei cavalli di battaglia della propaganda di Fratelli d'Italia, così come la sua istituzione lo è stato per il Movimento 5 Stelle.

6. I limiti del sistema e le proposte di azione

L'analisi fin qui condotta ha dato conto di come si è evoluto, in Europa e in Italia, il fenomeno della povertà e i relativi strumenti di contrasto, concentrandosi sul reddito minimo. Alla luce di quanto discusso, in questa sezione si presentano le criticità del modello italiano e si avanzano delle proposte di riforma.

L'incertezza delle misure

In Italia, il contrasto alla povertà è stato affrontato ricorrendo perlopiù a sperimentazioni e misure discontinue. Di fatto, praticamente a ogni cambio di legislatura sono state riviste le caratteristiche delle misure, i criteri di accesso, le modalità di erogazione e i modelli di governance. Nell'arco di quindici anni si sono susseguite cinque misure (Carta Acquisti, Sostegno per l'Inclusione Attiva, Reddito per l'Inclusione, Reddito di Cittadinanza, Assegno di Inclusione/Supporto formazione lavoro), che nella maggior parte dei casi hanno subito modifiche non incrementali, ma radicali.

Questo approccio ha conseguenze molto negative sulle possibilità di istituire un efficace sostegno al reddito, perché impedisce di apprendere dall'esperienza, di valutare i risultati e apportare le necessarie modifiche. Inoltre, disorienta sia i cittadini, incrementando fenomeni di *non take-up*, e tutti quegli attori, dagli enti locali al Terzo Settore, che sono costretti a modificare di continuo modalità operative, dovendo di volta in volta adeguarsi ai cambiamenti dettati dal livello centrale e provando ad arginarne gli effetti.

Dare tempo alle sperimentazioni è centrale per strutturare meccanismi di funzionamento solidi ed efficaci. Questo è vero sia rispetto alla parte passiva (ad esempio i criteri di accesso possono essere ricalibrati a fronte di misure che nei fatti si rilevano meno inclusive rispetto a quanto stimato o che premiano specifici tipi di nuclei familiari a scapito di altri), sia a quella attiva delle misure (che richiedono servizi territoriali solidi e strutturati).

La frammentazione delle risposte esistenti e i problemi di governance

Per lungo tempo, in mancanza di una misura nazionale, il contrasto alla povertà è stato portato avanti dai soggetti più prossimi ai cittadini. Da un lato, le organizzazioni della società civile, originariamente di matrice cattolica e oggi sempre più spesso laiche; dall'altro, gli enti locali, che hanno supplito con fondi propri quando le misure nazionali non c'erano o indietreggiavano. Se questa vivacità è certamente un fattore positivo, perché contribuisce a estendere la rete di protezione sociale per i più fragili, porta con sé il rischio che i territori meno ricchi di capitale sociale restino indietro. Inoltre, in mancanza di una regia e di un coordinamento, possono verificarsi sovrapposizioni e lacune, con persone e bisogni che restano scoperti.

L'assenza di una governance coerente è dovuta all'impianto stesso delle competenze in materia socio-assistenziale. Nell'ordinamento italiano, infatti, le prestazioni di tipo assicurativo sono di competenza dello Stato, mentre i servizi di cura e le prestazioni di assistenza sociale sono delegati alle autorità locali e regionali. Questo dà origine a forti differenze territoriali nell'accesso alle prestazioni e rispetto alla loro qualità, che sono ben visibili nel caso della povertà (Gori 2023; Maino e De Tommaso 2022).

Ad esempio, si è visto come negli anni 1990-2000 Comuni e Regioni abbiano introdotto misure estremamente diverse per supportare i più poveri. Ma anche quando sono state avviate misure nazionali, teoricamente uguali per tutti i territori, la loro effettiva implementazione e il loro potenziale si è rivelato estremamente diverso da un territorio all'altro, sulla base delle capacità, dell'efficienza e della capillarità dei servizi locali, nonché del mercato del lavoro locale e dei relativi servizi per l'impiego.

Fatte queste premesse, è chiara la necessità di superare la frammentazione. Una misura pubblica, finanziata dalla fiscalità generale e omogenea a livello nazionale è necessaria per contrastare le disuguaglianze tra territori. Le stesse misure pubbliche, ora frammentate, dovrebbero essere ricomposte e armonizzate sotto un'unica regia. Al momento, invece gli interventi di sostegno al reddito, sono distribuiti tra diversi ministeri (come ad esempio nel caso della nuova carta "Dedicata a te" che è in capo al MASAF - cfr. sezione 5) e differenti livelli di governo (enti locali e regioni). Di fatto siamo di fronte a un mosaico di contributi monetari, servizi e beni in natura nel quale non si intravede una strategia politica e un disegno di *policy* organico.

Le politiche per la povertà non sono politiche per il lavoro

Le misure di contrasto alla povertà, in Italia come in altri Paesi europei (cfr. sezione 4) sono state progressivamente orientate al paradigma dell'attivazione lavorativa, assumendo che buona parte dei beneficiari siano occupabili e che il lavoro garantisca automaticamente la fuoriuscita dall'indigenza. Tale approccio, che sovrappone politiche di contrasto all'indigenza e politiche del lavoro, costituisce una criticità. Queste politiche infatti sono indirizzate a platee differenti e si fondano su principi, obiettivi e strumenti distinti.

Inoltre, in un Paese in cui il tasso di *working poor* ha toccato gli 11,5 punti percentuali (Istat 2024a) e dove è proprio il lavoro povero ad alimentare le fila dei vulnerabili, è necessario iniziare a chiedersi quale efficacia possa avere concentrare il contrasto alla povertà sulla condizionalità senza che sia avviata una riflessione più generale sulla qualità del lavoro, sulla sua stabilità, sui salari e sulla conciliazione vita privata - vita lavorativa¹⁶. Il rischio è infatti che l'occupazione non funzioni più come soluzione alla povertà, ma anzi produca individui impegnati in lavori precari, malpagati e inconciliabili con gli impegni familiari (dunque lavoratori/trici sì, ma comunque poveri/e).

In sostanza, la partecipazione ai percorsi di inserimento lavorativo, tanto per il RDC che per le nuove misure, appare più come un obbligo adempimentale, o come un deterrente a quei comportamenti opportunistici che spesso sono adottati come argomentazione contro tali misure, piuttosto che un investimento nella costruzione di competenze del beneficiario (Granaglia 2023; Sacchi *et al.* 2023). A conferma di questo, basta considerare i criteri relativi a distanza e importi salariali che sono previsti per considerare un'offerta congrua e, dunque, accettabile. Criteri nei quali la qualità del lavoro e la sua coerenza rispetto ai profili professionali dei beneficiari sono marginali¹⁷.

La qualità dei percorsi di attivazione lavorativa

I percorsi di attivazione dovrebbero essere personalizzati e mirati al miglioramento delle competenze, per consentire a chi ha perso il lavoro di mettere a frutto la propria esperienza, trovando una nuova occupazione o avviando un percorso di autoimprenditorialità.

16. Ad esempio, secondo i dati dell'Alleanza contro la povertà infatti (2021), i nuovi beneficiari del RDC lavorano molto più di frequente nei settori del commercio, della ristorazione e alberghiero, settori chiave dell'economia italiana, oltre che settori in cui sono impiegati molti giovani.

17. In particolare, nell'ambito dell'ADI, il beneficiario attivabile al lavoro è tenuto ad accettare un'offerta riferita a: 1) un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, senza limiti di distanza, nell'ambito del territorio nazionale; 2) un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 km dal domicilio del soggetto o sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico; 3) un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno; 4) una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 81/2015.

Nella fase attuale, siamo lontani da questo obiettivo e un punto critico riguarda la valutazione relativa all'occupabilità dei beneficiari. Nel caso del SFL, essa non è identificata sulla base delle competenze spendibili sul mercato del lavoro che possiede il beneficiario, quanto in relazione alle caratteristiche del nucleo familiare (chi non ha familiari disabili, minori o è over 60 è considerato, di fatto, automaticamente occupabile).

Analogamente a quanto avveniva per il RDC, non si tiene dunque in considerazione il progresso professionale personale: ad esempio il fatto che molti beneficiari, con particolare riferimento alla presenza di bassi titoli di studio o a uno stato di disoccupazione di lungo periodo, hanno ridotte possibilità di reinserimento lavorativo, o l'ottenimento di una occupazione stabile o formale. Al contrario, alcune categorie sono a priori considerate non occupabili: secondo i criteri previsti dall'ADI, chi si occupa di bambini piccoli o di persone anziane è esente dai percorsi di formazione.

Ma l'attivazione non è solo lavorativa

Data la multidimensionalità e la complessità della povertà, i percorsi non devono essere schiacciati sul lavoro, poiché così facendo si sminuisce il valore socio-relazionale delle misure. L'esperienza del RDC ha mostrato come le attivazioni spesso hanno avuto un effetto rilevante non tanto in termini di inserimento occupazionale in senso stretto, bensì in termini di ripresa di una attività e, di conseguenza, di maggiore fiducia individuale (beneficio psicologico). Il coinvolgimento dei beneficiari in questi percorsi ha favorito l'assunzione di prospettive più ottimistiche verso il futuro, dopo anni di disoccupazione e di mancanza di un contatto con i servizi. Si tratta di un aspetto che può favorire un processo virtuoso e, nel lungo periodo, agevolare anche il reinserimento lavorativo (Lodigiani e Maino 2022).

In questa direzione, efficace può essere la leva dei Progetti di utilità collettiva, previsti sia per il RDC che per l'ADI. Ma come sottolinea l'Alleanza, essi possono raggiungere esiti positivi soltanto se, preliminarmente, si definiscono protocolli specifici su progettualità condivise con le parti sociali, il Terzo settore e l'associazionismo. Questi protocolli sono utili alla costruzione di un processo di fiducia che punti su una convinta, responsabile e partecipativa adesione agli stessi da parte dei beneficiari, che porti a valorizzarne e incrementarne le competenze e la proattività necessaria all'inclusione sociale (Novarino 2024).

Il concetto di attivazione deve quindi essere inteso in una prospettiva ampia, all'interno della quale dovrebbero trovare spazio pratiche volte a rafforzare l'*empowerment* dei destinatari e a incentivare processi di *community building*. Con quest'ultimo termine si fa riferimento a un orientamento secondo il quale i soggetti facenti parte di una comunità si impegnano a operare congiuntamente nella sua evoluzione. In una prospettiva di *community building* possono trovare (ad esempio) spazio le

pratiche di mutuo-aiuto. Tali pratiche possono promuovere un cambiamento positivo incentivando la creazione di legami sociali tra le persone (Walter e Hyde 2012; Berloto e Longo 2021; Longo e Maino 2021).

In ragione di questi elementi, sarebbe apprezzabile un maggior ascolto e una più ampia co-partecipazione dei beneficiari nella definizione dei percorsi di attivazione. Il che, come sottolinea Elena Granaglia (2023), richiederebbe di scardinare i rapporti di potere fra assistenti sociali e beneficiari a favore appunto della partecipazione, della cooperazione e della sperimentazione di nuove forme di auto-valutazione fra pari. Ad esempio, nel caso del RDC la logica della presa in carico sociale è stata molto apprezzata dagli operatori, perché ha permesso di rilevare, anche in ottica preventiva, un ventaglio ampio di vulnerabilità. Il Patto per l'inclusione ha dunque rappresentato un importante momento di progettualità condivisa tra operatori e famiglie, così come il monitoraggio nel corso del tempo poteva far emergere nuovi elementi sul nucleo utili a realizzare un eventuale ri-orientamento della presa in carico (MLPS e WBG 2023).

La necessità di rafforzare i servizi locali

La realizzazione di percorsi di attivazione di qualità richiede il potenziamento dei servizi (sociali e del lavoro) dedicati a questo scopo. L'esperienza del RDC ha mostrato che i percorsi personalizzati sono difficilmente realizzabili se si tiene conto delle condizioni in cui versano i servizi sociali e per il lavoro.

In particolare, i servizi sociali e i CPI hanno mostrato significative difficoltà nella gestione della platea di beneficiari che, in particolare nel passaggio dal REI a RDC, è aumentata considerevolmente. Ad esempio, molti beneficiari sono stati convocati con estremo ritardo dai servizi sociali e, in alcuni casi, tale convocazione è arrivata dopo aver ricevuto il contributo economico per tutti i 18 mesi previsti. Di fatto, la fragilità dei servizi locali ha quindi vanificato l'idea di accompagnare all'erogazione del contributo economico percorsi dedicati appunto all'attivazione (Lodigiani e Maino 2022).

L'ADI e il SFL hanno previsto tempi più lunghi per la definizione del primo appuntamento con i servizi (120 giorni dalla sottoscrizione del Patto elettronico, rispetto ai 30 giorni che erano previsti per il RDC), ma spesso non sono riusciti comunque a rispettarli. Allo stesso modo, i CPI spesso non sono riusciti ad accompagnare i beneficiari in un percorso di reinserimento lavorativo di successo entro i 12 mesi previsti¹⁸.

Per rafforzare i servizi peraltro non è sufficiente predisporre risorse, ma è necessario prevedere un tempo adeguato affinché a livello locale le novità siano effettivamente recepite (Baldini e Gori 2019). La questione del tempo è dunque centrale anche per consolidare la parte attiva della misura.

18. In questo senso va valutato positivamente che la Legge di bilancio 2025 ha reso possibile il rinnovo della misura.

La mancanza di dati

Le politiche contro la povertà hanno bisogno di trasparenza. I dati disponibili non consentono di effettuare un monitoraggio, e di conseguenza una valutazione delle misure, né per i tempi né per la qualità con cui sono rilasciati (Canepa 2024). Ad esempio, i dati su ADI e SFL sono stati pubblicati da Inps con scadenza semestrale (finora luglio e dicembre 2024), dunque non consentono un monitoraggio costante. Inoltre, sono molto sintetici, limitandosi a riportare alcune informazioni essenziali come numero di beneficiari, regione di residenza e importi medi erogati. Resta impossibile entrare nel dettaglio, soprattutto per quanto riguarda il numero di persone che hanno trovato un'occupazione, che hanno seguito un corso di formazione, o che hanno perso il sussidio perché non hanno rispettato le condizioni fissate dalla legge.

Sui beneficiari del reddito di cittadinanza era disponibile un miglior flusso di informazioni, grazie al fatto che ogni mese l'Inps pubblicava i dati dell'Osservatorio sul Reddito e sulla Pensione di Cittadinanza. Tuttavia, anche in quel caso c'era poca trasparenza sui percorsi di inserimento, seppure Anpal - ora soppressa - pubblicasse alcune statistiche sui profili lavorativi dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza che avevano sottoscritto il "Patto per il lavoro". Questi dati non erano comunque sufficienti per capire ad esempio quanti beneficiari avessero trovato lavoro grazie ai Centri per l'Impiego.

Un monitoraggio continuo e completo sugli interventi effettuati, sui loro destinatari e sui percorsi da essi intrapresi consentirebbe di raggiungere due importanti obiettivi. Innanzitutto valutare le misure e correggerle di conseguenza. Inoltre, la disponibilità di dati contribuirebbe ad alimentare un dibattito informato su politiche che, come abbiamo visto, sono fortemente inficiate da posizioni ideologiche e soggette a dinamiche politico-elettorali. In quest'area di *policy*, trovano infatti spazio e si consolidano dinamiche conflittuali e competitive volte a ottenere il consenso di elettori e gruppi di interesse a scapito di processi volti al rafforzamento del sistema attraverso monitoraggio e valutazione dei programmi esistenti. Le riforme effettuate miravano infatti più a soddisfare promesse vantaggiose da un punto di vista elettorale piuttosto che a risolvere le criticità esistenti. A questo proposito, sarebbe utile anche incrementare i controlli e misurare quanto tali politiche abbiano effettivamente dato luogo a comportamenti opportunistici, essendo questa una delle principali argomentazioni a sfavore di misure di reddito minimo.

Il bisogno di un reddito minimo

La povertà oggi è un fenomeno sempre più diffuso, multidimensionale e che affonda le sue radici in un modello economico che sfugge sempre di più al controllo degli Stati, incapaci di gestirne gli effetti negativi su cittadini e lavoratori. In sostanza, lo Stato sociale, distorto e mutilato, fatica a rispondere a rischi e bisogni emergenti e questo in un contesto in cui, a seguito dei cambiamenti culturali e

demografici, le famiglie non riescono più a svolgere quel ruolo di ammortizzatore sociale che per anni ha contribuito a mitigare la povertà nel Paese. In uno scenario di questo tipo è indispensabile un reddito di ultima istanza, che possa sostenere le persone soprattutto in quelle fasi in cui, per motivi spesso imprevedibili, scivolano in povertà.

Ma quali caratteristiche deve avere questo strumento? Anzitutto deve essere basato sui meccanismi dell'universalismo selettivo, cioè rivolto a tutti quanti versino in condizioni di bisogno, indipendentemente da altre caratteristiche dell'individuo o della famiglia. In grado quindi di tutelare tutti quegli individui e famiglie non raggiunti dagli altri schemi di assicurazione sociale (come le pensioni o le indennità di disoccupazione). Inoltre, deve essere di importo e durata sufficiente a garantire una effettiva fuoriuscita dalla povertà. A questo proposito è necessario che l'importo tenga realisticamente conto del costo della vita e della composizione del nucleo familiare. Infine, deve essere stabile: nessuna misura può essere valutata e corretta se non le si dà il tempo sufficiente per mostrare punti di forza e debolezza.

Riferimenti bibliografici

Agostini C. (2018a), *I tentativi di redistribuzione del reddito*, in Deaglio M. (a cura di) "Il mondo cambia pelle?", Torino, Guerini e associati, pp. 193-204.

- (2018b), *REI: il piano nazionale per il rafforzamento dei servizi territoriali*, in "Politiche Sociali" 2/2018, pp. 287-292.

Agostini C., Sabato S., Jessoula M. (2013) *Europe 2020 and new tool-kit against poverty and social exclusion: in search for coherence and effectiveness in multivel policy arenas*, Centro Einaudi Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Working Paper-LPF n. 2, 2013.

Aprèa M., Gallo G., Raitano M. (2024), *The large family penalty in Italy: Poverty and eligibility to minimum incomes*, in "International Journal of Social Welfare", 1/2024, Wiley

- (2022), *Monetary poverty and adequacy of minimum income schemes in seven major EU countries: What linkages?*, in "Stato e mercato", 3/2022.

Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Position Paper su Riforma del Reddito di Cittadinanza*, 7 ottobre, Roma, Alleanza contro la povertà in Italia.

Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci Paesi europei*, in "Rivista delle politiche sociali", n. 2, pp.189-212.

Baldini M., Gori C. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in "il Mulino", n. 2., 269-277.

Berloto S. e Longo F. (2021), *Community building di quartiere*, in Longo F. e Maino F. (a cura di), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.

Bruno F., Lodigiani R., Maino F. (2022), *L'implementazione del RDC tra il dire e il fare: le sfide per una governance integrata*, in "Sinappsi", Anno XII n. 2, pp. 6-19.

Busilacchi G. (2023), *Reddito minimo: la divergenza tra Italia e UE*, in "Il Mulino", 5 giugno 2023.

- (2018), *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?* in "Sinappsi - Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche", Rivista Quadrimestrale dell'Inapp, Anno VIII, n. 3, pp. 84-93

Canepa C. (2024), *Il "supporto formazione e lavoro" è ancora meno trasparente del reddito di cittadinanza*, in "Pagella Politica", 28 agosto 2024.

Cantillon B., Vandenbroucke F. (2013), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford University Press.

Caritas Italiana (2024), *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024*, www.caritas.it.

Clark A., D'Ambrosio C., Lepinteur A. (2021), *The fall in income inequality during COVID-19 in five European countries*, in "Journal of Economic Inequality", n. 19, pp. 489-507.

CPS (Comitato per la protezione sociale) e CE (Commissione Europea) (2022), *The 2022 minimum income report. Joint report prepared by the social protection committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)*, <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu>.

Crouch C. (2020), *Welfare state come investimento sociale. Per quali obiettivi?*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 39-58.

D'Emilione M. (2025), *Condizionalità* in "Glossario delle disuguaglianze sociali", Fondazione Guerrieri, consultato online nel mese di febbraio del 2025.

Esping-Andersen, G. (a cura di) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

Frazer, H., Marlier, E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Brussels, European Commission.

Gori C. (2023) (a cura di), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Carocci Editore.

- (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al Covid-19*, Bari, Laterza.

Granaglia E. (2024), *Il reddito di base. Nuova edizione*, Roma, Futura Editrice.

- 2023), *Reddito minimo e condizionalità al lavoro*, Menabò n. 193/2023, EticaEconomia, 14 maggio 2023.

Garrizmann J.L., S., Häusermann S., Palier B. (2021), *Social Investment*, in Bélan D., Morgan K, Obinger H., Pierson C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 188-205.

Guerra C. e Tangorra R. (2015), *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n 3/2015, pp 357-376.

Hemerijck, A. (2012), *When changing welfare states and the eurocrisis meet*, in *Sociologica*, n. 1, pp. 1-50,

- (2002), *The self-transformation of the European social model(s)*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: University Press Oxford.

Hemerijck A., S. Ronchi S. (2021), *Recent Developments. Social Investment reform in the twenty-first century*, in Bélan D., Morgan K, Obinger H., Pierson C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 93-111.

Hernanz, V., F. Malherbet and M. Pellizzari (2004), *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 17, OECD Publishing, Paris.

Istat (2024a), *La povertà in Italia 2023*, Roma.

- (2024b) *La redistribuzione del reddito in Italia - Anno 2023*, Roma.

Jenson J., 2010, *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, in "Global Social Policy", Vol. 10, N. 1, pp. 59-84.

Jessoula M., Agostini C., Sabato S., (2014) *Europa 2020 e lotta alla povertà: obiettivi "hard", processi "soft", governance in fieri*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2014 (Bologna, Il Mulino)

Lemmi A. (2025), *Povertà multidimensionale*, in "Glossario delle disuguaglianze sociali", Fondazione Guerrieri, consultato online nel mese di febbraio del 2025.

Lodi Rizzini C. e Maino F. (2023), *Da una crisi all'altra: bisogni sociali crescenti per un welfare dal futuro incerto*, in Maino F. (a cura di), "Sesto rapporto sul secondo welfare in Italia".

Lodigiani R., Maino F. (2022), *Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income*, in "Stato e Mercato", Vol. 3, n. 126, pp. 369-407.

Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea, 2021.

Maino F. e De Tommaso C.V., *Fostering Policy Change in Anti-Poverty Schemes in Italy: Still a Long Way to Go*, in "Social Sciences", 11/2022.

Maino F. e Alti T. (2021), *Percorsi di inserimento sociale: l'esperienza del reddito minimo in Italia*, in Lunghini G., Silva F. e Targetti R. (a cura di), "Politiche pubbliche per il lavoro", Bologna, Il Mulino, pp. 171-190.

Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L., Moreno L. (2003), *Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain*, in "Social Policy & Administration", vol. 37, n. 6, pp. 639-655.

MLPS (Ministero del lavoro e delle politiche sociali); WBG (World Bank Group) (2023), *Il patto per l'inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione del processo di presa in carico*, www.lavoro.gov.it.

Natili M. (2019), *The politics of Minimum Income. Explaining Path departure and policy Reversal in the Age of Austerity*, Svizzera, Palgrave Macmillan.

- (2016), *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1/2016.

Natili M., Madama I. (2025), *La politica contro la povertà*, in Ferrera M., Jessoula M. (a cura di), "Le politiche sociali. Quarta edizione", Bologna, Il Mulino, pp. 219- 276.

Novarino M. (2024), *I progetti di utilità collettiva*, Welforum.it, il 16 aprile 2024.

Raitano M. (2025), *Universalismo e selettività*, in "Glossario delle disuguaglianze sociali", Fondazione Guerrieri, consultato online nel mese di febbraio del 2025.

Ronchi S. e Terlizzi A. (2019), *Schemi di reddito minimo: il quadro europeo*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli (a cura di), "Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre", Bologna, Il Mulino.

Sabato S., Agostini C., Natili M., Jessoula M. (2018), *Europe 2020 and the fight against poverty: from target to governance*, in Jessoula M., Madama I. (a cura di), "Fighting poverty and social exclusion in the EU. A chance in Europe 2020", New York, Routledge pp. 14-35

Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., Lodigiani, R., Maino, F., Raitano, M. (2023), *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Milano, Egea.

Saraceno C. (2023), *Povertà assoluta*, in Gallo G., Bonacini L. (a cura di), *Il glossario delle disuguaglianze. I. Le tante facce della povertà*, Bologna, il Mulino, pp. 17-21.

Saraceno C, Benassi D. e Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino.

Shahini V., Panaro A.V., Jessoula M. (2024), *The politics of Minimum Income protection in the EU: the long road to Council Recommendation* in Vanhercke B., Sabato S., Spasova S. (a cura di) "Social policy in the European Union: state of play 2023, ETUI and OSE, pp. 95-114.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino.

Vandenbroucke F., Hemerijck A., Palier B. (2011), *The UE Needs a Social Investment Pact*, Ose paper series, Opinion paper No. 5, www.ose.be.

Walter, C. e Hyde, C. (2012), *Community building practice: An expanded conceptual framework*, in M. Minkler (a cura di), *Community organizing and community building for health welfare* (3rd ed.), New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.



www.secondowelfare.it



[info @ secondowelfare.it](mailto:info@secondowelfare.it)



Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122 • Milano