

ASSEGNO DI INCLUSIONE

UN PRIMO BILANCIO

TRA DATI, ESPERIENZE
E POSSIBILI SCENARI FUTURI

**RAPPORTO CARITAS 2025
SULLE POLITICHE DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ IN ITALIA**

ASSEGNO DI INCLUSIONE UN PRIMO BILANCIO

**TRA DATI, ESPERIENZE
E POSSIBILI SCENARI FUTURI**

**RAPPORTO CARITAS 2025
SULLE POLITICHE DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ IN ITALIA**

ISBN: 978-88-7298-592-2

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi. L'editore resta a disposizione degli eventuali aventi diritto.

© Caritas Italiana

Il Rapporto è stato curato da Nunzia De Capite
con la collaborazione di Giulio Bertoluzza

Editato da EDIZIONI PALUMBI
Via P. Taccone, 12 • 64100 Teramo
Tel. 0861.558003 • 0861.596097
www.edizionipalumbi.it • info@edizionipalumbi.it
Facebook - Edizioni Palumbi

Stampato da Mastergrafica S.r.l.

Anno di pubblicazione 2025

INDICE

| | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| | Introduzione <i>Don Marco Pagnielo</i> 5 | 5 |
| 1 | Assegno di inclusione e Supporto formazione lavoro: la riforma italiana e il confronto europeo <i>Massimo Aprea, Pietro Galeone e Michele Raitano</i> 9 | 9 |
| 2 | Chi riceve le misure contro la povertà <i>Massimo Baldini, Andrea Barigazzi e Cristiano Gori</i> 19 | 19 |
| 3 | Misure locali e reddito minimo nazionale: intrecci, divergenze, prospettive <i>Giulio Bertoluzza e Lucia Mazzuca</i> 29 | 29 |
| 4 | Adi e SFL alla prova dei territori: il punto di vista di Caritas <i>Nunzia De Capite</i> 45 | 45 |
| 5 | Fare l'Adi: un diario collettivo tra adempimenti e incertezze <i>Giulio Bertoluzza</i> 57 | 57 |
| | Conclusioni. Non esistono risposte facili 73 | 73 |



INTRODUZIONE

Don Marco Pagniello, *Direttore di Caritas Italiana*

I bisogni delle persone in povertà

Di che cosa hanno bisogno le persone in povertà? La risposta non si riduce a un elenco di beni o aiuti economici, pur essenziali. Prima di tutto, chi vive in povertà chiede di poter affrontare il quotidiano senza l'affanno continuo della sopravvivenza: poter pagare l'affitto, garantire ai figli ciò che serve, far fronte alle spese impreviste. La povertà è come vivere in apnea, una corsa che toglie respiro e libertà. Ma il bisogno più profondo che emerge dall'ascolto quotidiano delle Caritas ci insegna che le persone in povertà desiderano soprattutto essere trattate con rispetto, senza giudizi e senza lo stigma che spesso accompagna la loro condizione. Senza questo rispetto e riconoscimento, offrire cibo, denaro o servizi rimane un aiuto importante che, tuttavia, non si fa carico pienamente della dignità della persona. Al contrario, queste dimensioni accendono nelle persone la speranza e riattivano le capacità personali, così che ciascuno possa sentirsi soggetto del proprio percorso di crescita e non semplice oggetto di assistenza altrui.

Chi sperimenta la povertà, infatti, porta nel cuore il desiderio di un futuro migliore e di sentirsi parte della comunità. Come ha ricordato papa Francesco, i poveri non sono estranei alla comunità, ma *«fratelli e sorelle con cui condividere la sofferenza, per alleviare il loro disagio e l'emarginazione, perché venga loro restituita la dignità perduta e assicurata l'inclusione sociale necessaria»*¹. Non *elemosina* dall'alto, dunque, ma giustizia: la mano tesa dello Stato e di ogni singolo cittadino che si prende cura delle persone più fragili. In tal senso, i recenti insegnamenti della Chiesa ci invitano con decisione a passare dall'assistenza alla condivisione, dall'*elemosina* alla giustizia sociale dove viene dato a ciascuno il suo. È il principio di fondo della solidarietà: garantire a ciascuno il necessario per condurre una vita dignitosa, riconoscendo nei poveri dei titolari di diritti e non semplici destinatari passivi di aiuto.

¹ Papa Francesco, *Messaggio per la V Giornata Mondiale dei Poveri*, 13 giugno 2021.

Il lavoro degli operatori

E di che cosa hanno bisogno, a loro volta, gli operatori sociali che ogni giorno incontrano donne, uomini, famiglie segnate dalla povertà?

L'esigenza di fondo è la stessa: creare condizioni di vita dignitose, spezzando il ciclo della precarietà e dell'esclusione. Che lavorino nel pubblico o nel privato sociale, gli operatori e le operatrici che si occupano di povertà condividono fatiche comuni: affrontano situazioni complesse, gestiscono percorsi interrotti, dispongono di risposte frammentate a bisogni urgenti. Chi si dedica al servizio dei poveri vive una vocazione di prossimità che il Vangelo paragona alla figura del Samaritano, il quale "si fece prossimo" a chi era ferito lungo la strada (cfr. Lc 10,33-35).

E tutti loro hanno bisogno di sapere che la loro esperienza può servire a fare meglio, che la loro fatica non sia vana. Cercano spazi di confronto e collegamento, per non sentirsi soli e per costruire insieme risposte concrete. Hanno bisogno di riconoscimento, di strumenti adeguati, di politiche stabili e realmente efficaci.

Convergenze per il bene comune

Proprio in questo punto d'incontro - tra i bisogni delle persone in povertà e quelli di chi le accompagna - si colloca il lavoro di monitoraggio che Caritas Italiana porta avanti da dieci anni. È un raccordo che si nutre di ascolto e analisi, capace di stimolare dialogo, collaborazione e costruzione di alternative. Di fronte alla povertà non esiste una risposta unica né definitiva. Le soluzioni vanno continuamente adattate, corrette, "ricucite" sul tessuto vivo delle persone e delle comunità. È questo che rende il contrasto alla povertà una sfida così complessa. Ma tale complessità non può diventare un alibi per accontentarsi dell'esistente; al contrario, dev'essere una spinta a migliorare continuamente le risposte, con creatività e coraggio. In quest'opera, la convergenza degli sforzi è fondamentale: istituzioni pubbliche, terzo settore, comunità ecclesiale e società civile sono chiamati a collaborare per il bene comune.

Il contributo del Rapporto di monitoraggio

I Rapporti Caritas nascono proprio con l'intento di mettere in dialogo le prospettive delle persone e degli operatori, restituendo una lettura più profonda delle politiche. Un lavoro fondato su dati rigorosi e sulla verifica di come le misure si traducono nella vita quotidiana. Non impressioni isolate, ma evidenze radicate nelle esperienze di beneficiari degli aiuti e di operatori e operatrici sociali.

Il Rapporto sull'Assegno di inclusione non è, dunque, un semplice resoconto tecnico: è strumento di lavoro e confronto. Porta dentro le voci di chi incontra la povertà ogni giorno, illumina punti di forza e limiti, segnala dove le politiche rischiano di lasciare indietro qualcuno. Non per una critica sterile, ma per offrire elementi concreti di miglioramento.

Il Rapporto sull'Assegno di inclusione non è, dunque, un semplice resoconto tecnico: è strumento di lavoro e confronto. Porta dentro le voci di chi incontra la povertà ogni giorno, illumina punti di forza e limiti, segnala dove le politiche rischiano di lasciare indietro qualcuno. Non per una critica sterile, ma per offrire elementi concreti di miglioramento.

Se la povertà cambia nel tempo nelle sue cause e manifestazioni, anche le risposte devono trasformarsi, adattandosi a un fenomeno in continua evoluzione.

Guardare avanti, insieme

Questo volume è, quindi, un invito a guardare avanti insieme. Alle istituzioni, perché valutino continuamente l'efficacia e l'equità delle politiche. Alle Caritas e al mondo del volontariato, perché mantengano sempre viva la capacità di ascolto e analisi. Agli operatori, perché trasformino la fatica in propositività. Alle persone in povertà, perché si sentano parte di una comunità che non le abbandona, né le giudica.

Il monitoraggio, allora, diventa un atto di responsabilità collettiva. Significa non accontentarsi di risposte insufficienti e lavorare tutti e tutte perché i diritti diventino realtà quotidiana. È un punto di arrivo, perché raccoglie e sistematizza ciò che emerge dall'ascolto, e un punto di partenza, perché da queste evidenze possano nascere nuove piste di lavoro condivise.

La dottrina sociale della Chiesa offre un solido quadro di riferimento a questo approccio. Fin dall'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII, essa afferma la centralità della persona e del lavoro per costruire una società giusta. Allo stesso tempo, ci viene ricordato che il progresso autentico deve coinvolgere tutto l'uomo: «*per essere autentico sviluppo, deve essere integrale, il che vuol dire volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo*»². È in questa cornice che si coglie in profondità e si comprende il valore del nostro agire. Contrastare la povertà vuol dire, infatti, anche impegnarsi per cambiare le condizioni sociali che la producono. Accanto all'aiuto diretto alle persone, diventa quindi fondamentale un'azione di advocacy e di proposta di politiche sociali più eque.

Infatti, essere in relazione con *gli ultimi della fila*, condividere significativi tratti di strada con le persone che bussano alle porte delle Caritas, aiuta a non perdere mai di vista l'umano, a meglio comprendere la realtà e a progettare, scegliendo di restare accanto per rendere possibili nuovi percorsi di cittadinanza attiva fondata su una «*convivenza corale, che significa interpretare il canto comune in modo che sia riconoscibile la voce di ciascuno*»³. Con la convinzione che solo un processo di miglioramento continuo, fondato su dati solidi, ascolto, collaborazione e dialogo costanti, possa offrire risposte giuste alla sfida della povertà.

Questa è la nostra speranza e il nostro auspicio.

Questo volume è, quindi, un invito a guardare avanti insieme. Alle istituzioni, perché valutino continuamente l'efficacia e l'equità delle politiche. Alle Caritas e al mondo del volontariato, perché mantengano sempre viva la capacità di ascolto e analisi. Agli operatori, perché trasformino la fatica in propositività. Alle persone in povertà, perché si sentano parte di una comunità che non le abbandona, né le giudica.

² Paolo VI, *Populorum Progressio*, n. 14, 26 marzo 1967.

³ Roberto Mancini, *Quale spazio per nuovi percorsi di pace: geopolitica dei diritti. Relazione presentata all'evento MigraMed*, Salerno, 23 giugno 2025.

ASSEGNO DI INCLUSIONE E SUPPORTO FORMAZIONE LAVORO: LA RIFORMA ITALIANA E IL CONFRONTO EUROPEO

Massimo Aprea, *Sapienza Università di Roma*

Pietro Galeone, *Università Bocconi*

Michele Raitano, *Sapienza Università di Roma*

1. Le misure nazionali di contrasto della povertà¹

In Italia, la misura nazionale di reddito minimo è oggi l'Assegno di inclusione (Adi). Introdotto con il Decreto-Legge n. 48/2023, convertito in Legge n. 85/2023, questo intervento è destinato a chi è in povertà e soddisfa contemporaneamente requisiti precisi di residenza e di composizione familiare. In primo luogo, le risorse del nucleo devono risultare limitate, sia in termini di reddito che di patrimonio complessivo: è la cosiddetta prova dei mezzi. È poi necessario essere cittadini italiani o comunque risiedere stabilmente in Italia da almeno cinque anni; accanto a questi criteri, l'Adi è rivolto esclusivamente ai nuclei con specifiche caratteristiche: la presenza di minori, di persone con disabilità, di almeno una persona di età superiore ai 60 anni, oppure di componenti riconosciuti dai servizi sociali come vulnerabili.

Per le persone in povertà che non rientrano in queste categorie, è stato introdotto un secondo strumento, di carattere temporaneo: il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Si tratta di un sostegno economico rivolto agli individui, e non all'intero nucleo familiare e limitato alla durata di percorsi di formazione, qualificazione o tirocinio, con l'obiettivo di accompagnare i beneficiari verso l'inserimento lavorativo, per un massimo di 12 mesi.

Ai beneficiari spettano due forme distinte di intervento.

La prima è un trasferimento monetario mensile, il cui importo, per l'Adi, è calcolato considerando il tipo di nucleo e il reddito disponibile dello stesso prima del trasferimento. Tale importo non può essere inferiore a 40 euro mensili, mentre per i nuclei numerosi e con presenza di diversi bisogni specifici (disabilità, non autosufficienza, ecc.) può superare i 1.200 euro mensili. L'importo del SFL è invece fisso, pari a 500 euro mensili e non è soggetto a variazioni in quanto viene riconosciuto come compenso per le attività di formazione in corso di svolgimento.

La seconda riguarda invece i percorsi di inclusione. Le persone beneficiarie di Adi vengono affidate ai servizi sociali che, dopo un primo incontro conoscitivo e una valutazione di tutto il nucleo, propongono ai beneficiari possibili linee di intervento che vengono sottoscritte attraverso un patto di inclusione sociale specifico. Al patto segue poi un monitoraggio del nucleo con incontri che si svolgono almeno ogni 90 giorni. Lo stesso vale per i beneficiari di SFL, anche se nel loro

¹ Questo paragrafo è stato redatto da Giulio Bertoluzza.

caso specifico il patto viene sottoscritto con i servizi per il lavoro e definisce gli obblighi concreti rispetto alla partecipazione a corsi, attività, offerte di lavoro, ecc.

2. L'Italia dopo il RdC: la riforma del reddito minimo del 2023

Se per certi aspetti questo impianto mostra forti similitudini con il Reddito di Cittadinanza (RdC), la misura nazionale precedente, dall'altra l'introduzione dell'Adi ha segnato una svolta radicale (all'indietro) nella politica di assistenza sociale italiana. In questo paragrafo intendiamo quindi sintetizzare i principali contenuti della riforma, e riflettere sui cambiamenti delle modalità e dei principi basilari dell'assistenza di ultima istanza nel nostro Paese.

Così come per RdC, anche per l'Adi lo stato di bisogno delle famiglie è valutato sulla base di una prova dei mezzi, la cui struttura, in termini sia di valore delle soglie che di dimensioni prese in considerazione, non è stata radicalmente intaccata dalla riforma. Al netto di due cambiamenti fondamentali esplorati nel sotto-paragrafo successivo, infatti, la riforma del 2023 ha solo incluso nel calcolo della prova dei mezzi il valore dell'abitazione di residenza (precedentemente esclusa) ed eliminato l'agevolazione all'accesso per gli affittuari (poi ripristinata dalla Legge di Bilancio per il 2025, Legge n. 207 del 30 dicembre 2024). È stato inoltre ridotto da 10 a 5 anni (di cui 2 continuativi) il requisito di residenza in Italia.

2.1. I due grandi cambiamenti: categorialità e scala di equivalenza

Tuttavia, nonostante la sostanziale invarianza della prova dei mezzi e l'allentamento del requisito di residenza, la riforma del 2023 ha introdotto due modifiche sostanziali nel disegno del reddito minimo che tendono a ridurre la platea dei potenziali beneficiari di tale misura: i) l'aggiunta ai requisiti economici di un requisito categoriale e ii) il cambiamento della scala di equivalenza applicata per il calcolo del reddito equivalente della famiglia (dal quale dipende sia l'eleggibilità alla prestazione, sia il suo importo, che viene calcolato come differenza fra tale soglia e il reddito familiare).

In contrasto con il principio dell'universalismo selettivo, il requisito categoriale stabilisce che possono beneficiare dell'Adi soltanto i nuclei in cui almeno un componente sia minorenni, disabile, di età pari o superiore a 60 anni, o inserito in programmi di assistenza socio-sanitaria territoriale. I nuclei composti solo da membri in età attiva (18-59) sono dunque esclusi in quanto ritenuti dal legislatore non 'meritevoli' dell'assistenza sociale di ultima istanza in quanto 'occupabili'. Per il nostro legislatore – diversamente da quanto sottolineano molteplici di studi di economia e sociologia del lavoro, nonché gli stessi report periodici sull'occupabilità dei percettori del RdC predisposti dall'ANPAL – l'occupabilità non dipende, dunque, da caratteristiche individuali che possono limitare le prospettive occupazionali (quali l'istruzione o la storia lavorativa pregressa), ma unicamente da età o stato di salute degli altri componenti della famiglia, che diventano condizioni necessarie e sufficienti per distinguere non occupabili ed occupabili, ovvero meritevoli e non meritevoli di sostegno al reddito². Come anticipato, per questi ultimi la riforma ha previsto il SFL, un sussidio temporaneo e forfettario³ erogato in caso di partecipazione a politiche attive del lavoro.

2 Aprea et al. (2025) mostrano una sostanziale similitudine delle storie lavorative pregresse dei beneficiari RdC inclusi o esclusi dalla riforma del 2023. Il requisito categoriale introdotto dalla riforma non sembra, dunque, affatto un buon indicatore per identificare gli individui maggiormente occupabili. Si noti altresì che la riforma esclude anche i cosiddetti *working poor* (chi lavora ma vive in nuclei poveri), che vivono in famiglie che non rispettano il requisito categoriale.

3 La Legge di Bilancio per il 2025, oltre ad incrementare da 350 a 500 euro l'importo del SFL, ha stabilito che la durata massima può essere estesa di ulteriori 12 mesi, a condizione che il beneficiario frequenti un corso di formazione alla scadenza delle prime 12 mensilità.

La nuova scala di equivalenza, sui generis anche nel panorama europeo, impatta sia sull'accesso sia sull'ammontare del beneficio. Diversamente dalla scala RdC, che attribuiva un coefficiente a ogni componente del nucleo, la scala Adi riconosce incrementi solo in presenza di particolari condizioni (disabilità, età superiore ai 60 anni, figli piccoli o numerosi). Da questo disegno deriva che non tutti i membri della famiglia sono considerati nella valutazione del reddito equivalente: restano esclusi gli adulti in età 18–59 senza carichi di cura. Ciò comporta una penalizzazione per molti nuclei, in particolare working poor e famiglie numerose, riducendo l'importo o l'eleggibilità al beneficio.

Al di là di questa anomalia (Proto, 2023), la differenza più rilevante tra RdC e Adi riguarda il principio di fondo (Sacchi et al., 2023): mentre il RdC, salvo il requisito decennale di residenza, si ispirava all'universalismo selettivo, l'Adi introduce una categorialità esplicita, restringendo l'accesso ai soli nuclei con almeno un componente "non occupabile" (Gori, 2023).

Il numero di beneficiari del reddito minimo si è sostanzialmente ridotto in seguito all'introduzione del requisito categoriale e alla modifica della scala di equivalenza che, esclude sostanzialmente dal conteggio tutte le persone adulte e senza carichi di cura nel nucleo.

Va infine segnalato che la Legge di Bilancio per il 2025 ha previsto, per la prima volta dall'aprile del 2019, la rivalutazione delle soglie di accesso al reddito minimo (e, di conseguenza, dello stesso importo della prestazione che è calcolato come differenza fra la soglia reddituale e il reddito equivalente familiare). L'incremento è stato dell'8,3%: la soglia ISEE è aumentata da 9.360 a 10.140 euro, quella reddituale da 6.000 a 6.500 euro (da 7.560 a 8.190 euro per i nuclei con tutti i componenti non disabili di almeno 67 anni di età). Se, da un lato, tale modifica è da accogliere con ovvio favore, dall'altro, è opportuno ricordare che

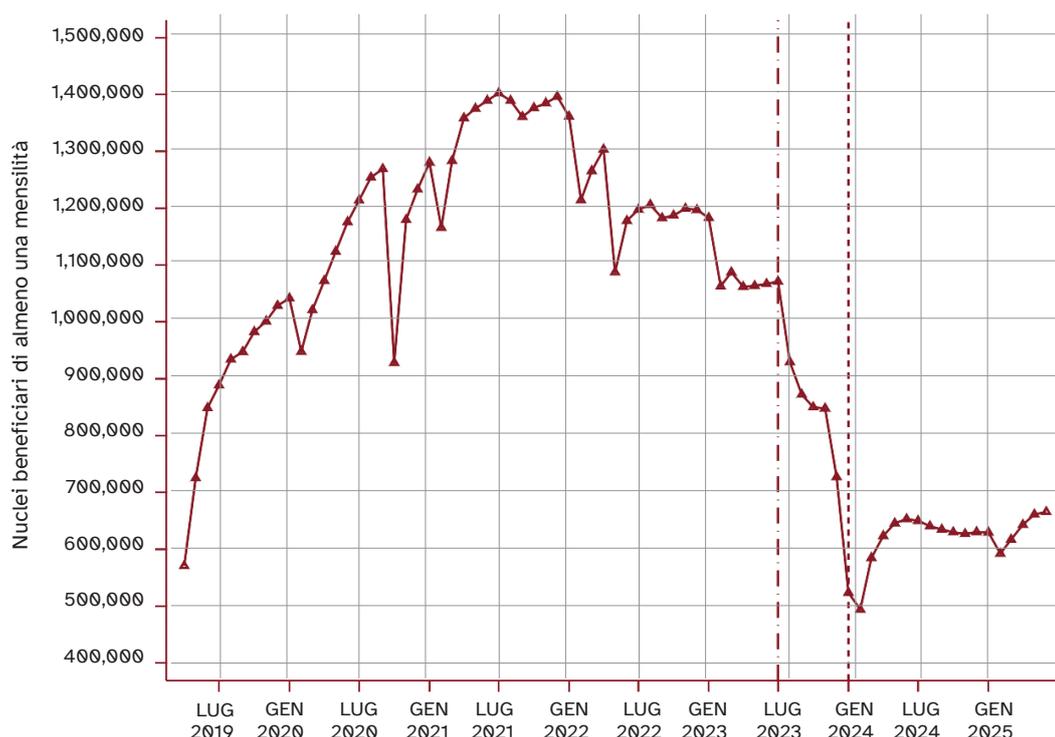
l'incremento copre solo una piccola porzione dell'aumento dei prezzi che, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo ISTAT per l'intera collettività (NIC), fra il 2019 e l'inizio del 2025 è stato superiore al 18%.

3. Gli effetti della riforma su beneficiari e povertà

Come facile attendersi, il numero di beneficiari del reddito minimo si è sostanzialmente ridotto in seguito all'introduzione del requisito categoriale e alla modifica della scala di equivalenza (che, come detto, esclude sostanzialmente dal conteggio tutte le persone adulte e senza carichi di cura nel nucleo, incrementando così il reddito equivalente dei nuclei in cui sono presenti tali persone). I dati INPS mostrano che dal picco di circa 1,4 milioni di nuclei beneficiari raggiunto tra l'aprile del 2021 e il gennaio del 2022, si è scesi ai circa 650 mila nuclei del 2024, in lieve crescita nel 2025 (v. Fig. 1)⁴.

⁴ Al di là degli effetti ciclici legati alla dinamica del ciclo economico successiva alla pandemia, una prima rilevante riduzione del numero di beneficiari si è registrata a partire da agosto 2023 dato che già la Legge di Bilancio per il 2023 aveva stabilito che nel corso di tale anno i nuclei in cui non erano presenti persone con disabilità, minorenni o con almeno 60 anni di età avrebbero potuto beneficiare del RdC al massimo per 7 mesi.

FIGURA 1 Andamento mensile dei nuclei beneficiari di reddito minimo tra il 2019 e il 2025



Fonte: Elaborazioni su dati INPS

Confrontare il numero di beneficiari del reddito minimo in un lungo arco temporale non è, tuttavia, la metodologia più corretta per valutare quanto una riforma si sia rivelata espansiva o restrittiva. Il numero di beneficiari delle misure di sostegno al reddito dipende infatti chiaramente, a parità di quadro normativo, dal ciclo economico, che incide sulle condizioni economiche delle famiglie, sulla loro situazione nel mercato del lavoro e sulla loro stessa propensione a richiedere un sostegno assistenziale. Similmente, confrontare gli importi medi pre- e post-riforma fornirebbe risultati distorti dalla variazione delle caratteristiche delle platee di beneficiari di RdC e Adi.

Per questo motivo, alcuni studi hanno stimato gli effetti della riforma del 2023 mantenendo costante la popolazione osservata in un dato anno (Aprea et al., 2024; Bovini et al., 2023). Le loro analisi convergono: rispetto al RdC, l'Adi riduce sensibilmente la platea dei beneficiari, esclude una quota significativa di famiglie in povertà assoluta e determina in media importi più bassi per molti nuclei, con l'eccezione delle famiglie con disabili. Ne deriva un impatto meno incisivo sulla riduzione della povertà e un lieve peggioramento della disuguaglianza. Per la presentazione dettagliata dei risultati quantitativi e delle stime disaggregate per gruppi sociali e aree territoriali si veda il Cap. 2.

4. Il reddito minimo nel contesto dell'Unione Europea

Dopo aver descritto le conseguenze della riforma in Italia, è utile collocare il caso nazionale in un quadro più ampio, osservando come gli schemi di reddito minimo siano regolati e discussi a livello europeo. Infatti, le politiche di reddito minimo rappresentano un pilastro cruciale delle strategie di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Europa. Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) hanno sviluppato schemi di sostegno al reddito che, almeno in linea teorica,

possono essere classificati come sistemi di reddito minimo, ovvero trasferimenti monetari concessi ai nuclei in condizioni di indigenza, generalmente accompagnati da servizi sociali rivolti ai beneficiari e forme di condizionalità (ad esempio, l'obbligo all'attivazione o alla formazione)⁵.

Tuttavia, all'interno dell'UE gli schemi di reddito minimo variano notevolmente in adeguatezza, copertura e accessibilità. Pochi Paesi garantiscono un sostegno tale da avvicinarsi – ma non raggiungere – la soglia di povertà relativa, definita come il 60% della mediana del reddito disponibile equivalente. In altri casi, il beneficio non raggiunge neanche un quinto della soglia di povertà. In diversi Stati, inoltre, l'accesso al reddito minimo richiede procedure complesse e ulteriori requisiti – oltre quelli reddituali e patrimoniali – che ne limitano fortemente l'accesso, generando una discrepanza significativa tra i potenziali beneficiari e coloro che effettivamente usufruiscono del sostegno.

4.1 La Raccomandazione UE sul reddito minimo 2023

A fronte di tali disparità, il dibattito europeo ha posto crescente attenzione alla necessità di una convergenza verso standard comuni. In questa direzione si colloca la Raccomandazione adottata dal Consiglio dell'Unione Europea nel gennaio 2023, che segna un punto di svolta nelle politiche sociali comunitarie. La Raccomandazione, pur priva di carattere vincolante, definisce una cornice strategica entro cui gli Stati membri sono invitati ad agire per garantire schemi di reddito minimo adeguati, accessibili e integrati con i servizi di inclusione sociale e lavorativa.

La Raccomandazione definisce importanti principi cardine, quali:

- l'*adeguatezza* delle prestazioni erogate, che deve essere misurata attraverso una metodologia solida e trasparente, capace di considerare potere d'acquisto, livelli dei prezzi, esigenze familiari e redditi da lavoro, inclusi quelli particolarmente bassi;
- la *copertura* dello strumento, garantendo criteri adeguati e trasparenti per fare in modo che il beneficio sia accessibile alla platea intera di individui in condizione di bisogno;
- l'effettivo accesso e utilizzo (*take-up*) della misura da parte dell'interessa della platea di riferimento definita, facilitandone l'accesso attraverso procedure snelle e rimuovendo barriere culturali o burocratiche;
- l'integrazione dello strumento con altri *servizi* e strumenti di welfare, inclusi percorsi di attivazione nel *mercato del lavoro* per chi è in grado di lavorare e accesso garantito a beni e servizi essenziali, con un'ottica di *personalizzazione* ai bisogni di ciascun individuo;
- infine, *monitoraggio* e reportistica, per osservare secondo i criteri elencati finora lo stato di efficacia della misura – intervenendo con miglioramenti laddove necessario – e rivedere periodicamente le soglie di accesso e importi erogati, garantendo che i livelli di sostegno restino aggiornati rispetto all'evoluzione del costo della vita.

4.2 Il report di Caritas Europa sul reddito minimo

Alla luce di questa cornice istituzionale, che pone precisi obiettivi entro il 2030, Caritas Europa ha elaborato un report dedicato ai redditi minimi: il Rapporto Caritas Cares 2025 (Galeone et al., 2025) ha offerto un'analisi approfondita della situazione dei sistemi di reddito minimo nei diversi Paesi europei, mettendo in luce divergenze e criticità⁶.

5 In linea generale, gli schemi di reddito minimo si dovrebbero basare sul principio dell'universalismo selettivo, ovvero sull'inclusione di tutti i nuclei familiari riconosciuti come bisognosi sulla base di una prova dei mezzi, indipendentemente da altre caratteristiche del nucleo (ad esempio, la cittadinanza, il numero o l'età dei componenti). Come discusso, la riforma del 2023 ha indebolito in misura sostanziale la capacità dello schema di reddito minimo italiano di soddisfare tale principio.

6 Il *Caritas CARES! Report 2025* è stato elaborato da Caritas Europa con il contributo diretto delle Caritas nazionali.

Il report si concentra sui principi indicati dalla Raccomandazione, per valutare la performance dei sistemi di reddito minimo lungo quelle stesse dimensioni.

I tre principali temi sviluppati nel rapporto sono l'adeguatezza, la copertura, e l'integrazione con i servizi sociali e le politiche attive del lavoro. Si evidenzia, rispettivamente che:

- in molti Stati i trasferimenti non raggiungono una soglia minima che consenta una vita dignitosa, con conseguenze sul rischio di povertà persistente e di esclusione sociale.
- la copertura costituisce un fattore critico. In numerosi Stati membri, infatti, l'accesso ai benefici è condizionato a requisiti burocratici complessi, criteri di residenza stringenti o meccanismi di valutazione di reddito e patrimonio che finiscono per escludere una parte consistente della popolazione bisognosa. Il requisito categoriale introdotto in Italia con l'Adi sembra essere particolarmente penalizzante in tal senso.
- i sistemi di reddito minimo risultano scarsamente integrati con i servizi sociali e con le politiche attive per il lavoro. In diversi Paesi, infatti, le misure si limitano a un trasferimento monetario privo di accompagnamento, risultando così inefficaci nel promuovere inclusione e autonomia a lungo termine.

Alla luce di queste evidenze, Caritas Europa ha sottolineato la necessità di un rafforzamento degli strumenti di reddito minimo non solo a livello nazionale, ma anche attraverso un impegno politico più vincolante a livello dell'Unione. Come evidenziato nelle conclusioni di questo capitolo, la proposta avanzata dal network Caritas è quella di un passo ulteriore rispetto alla Raccomandazione: l'adozione di una direttiva europea che stabilisca standard minimi comuni, vincolanti per tutti gli Stati membri. Questi standard dovrebbero includere l'adeguatezza delle prestazioni, con una soglia minima pari almeno al 60% del reddito mediano nazionale disponibile, la garanzia di accessibilità universale (ovvero estesa a tutti i nuclei in condizioni di bisogno, indipendentemente da ogni loro altra caratteristica), la copertura ampia e l'integrazione con servizi sociali, sanitari e di orientamento al lavoro.

Caritas Europa ha sottolineato la necessità di un rafforzamento degli strumenti di reddito minimo non solo a livello nazionale, ma anche attraverso un impegno politico più vincolante a livello dell'Unione.

Il confronto tra Paesi condotto da Caritas Cares 2025 mostra chiaramente che, in assenza di vincoli comuni, il rischio è quello di una 'geografia della povertà' profondamente diseguale in Europa, dove le possibilità di condurre una vita dignitosa dipendono in larga misura dal Paese di residenza o, almeno in parte, dalle riforme 'espansive' da esso intraprese (v. Par. 5).

In questo quadro, di seguito si fornirà una breve riflessione su come le tendenze del sistema di reddito minimo italiano – in particolare quello delineato dalla riforma del 2023 – si inquadrano rispetto agli obiettivi primari richiamati poc'anzi.

5. Il contesto europeo: esempi e confronto con l'Italia

Come descritto nei paragrafi precedenti, il passaggio all'Adi ha rappresentato un notevole passo indietro del sistema di protezione di ultima istanza nel nostro Paese: il numero di beneficiari si è notevolmente ridotto, con ricadute negative sui livelli di povertà e disuguaglianza, a segnale del limitato interesse del governo per la lotta alla povertà (Aprea et al., 2024).

Oltre all'analisi di dati statistici ufficiali, il rapporto si fonda su un'indagine condotta insieme alle organizzazioni Caritas presenti nei diversi Paesi europei, che hanno fornito dati ed esperienze radicate nei rispettivi contesti. Il report è disponibile all'indirizzo <https://www.caritas.eu/caritas-cares-minimum-income/>

Inoltre, il requisito categoriale ha introdotto gravi disuguaglianze orizzontali – ovvero trattamenti differenziati di nuclei nelle stesse condizioni di bisogno – generando un *unicum* nel panorama europeo. Mentre infatti altri paesi applicano generalmente requisiti categoriali alle politiche di reddito minimo per prevedere maggiorazioni o regole differenziate, in nessun caso ‘gli occupabili’ (nell’accezione che gli ha dato il legislatore italiano, ovvero in base all’età e alle condizioni di salute dei componenti del nucleo) risultano esclusi⁷. In ultima analisi, ci si è dunque mossi in direzione opposta alla tendenza di rendere più inclusivo il sistema di protezione sociale, enfatizzata nella Raccomandazione comunitaria e realizzata recentemente in altri paesi europei. Nel contesto della corsa generalizzata al riarmo, che accentuerà i vincoli di risorse per il finanziamento della protezione sociale, si corre il rischio che il caso italiano faccia scuola per altri paesi costretti a dare priorità finanziaria ad altri capitoli del bilancio pubblico.

Fra gli Stati che hanno recentemente introdotto riforme espansive degli schemi di reddito minimo vanno ricordate le esperienze di Germania, Spagna, e Bulgaria, tre paesi appartenenti a modelli di welfare state molto diversi tra loro. Ognuna di queste esperienze può essere messa in relazione a quanto avvenuto nel nostro Paese.

5.1 Il Bürgergeld in Germania

In Germania, a partire dal 1° gennaio 2023, l’introduzione del *Bürgergeld* (letteralmente: ‘reddito dei cittadini’) ha riformato il secondo libro del codice sociale tedesco (*Sozialgesetzbuch*) sostituendo il precedente sussidio di disoccupazione *means tested* di secondo livello noto come *Arbeitslosengeld II* o, più comunemente ‘Hartz IV’. L’idea alla base della riforma è quella di rendere il sistema di sostegno al reddito più generoso e meno stigmatizzante, esattamente l’opposto di quanto avvenuto in Italia con il passaggio all’Adi. In particolare, rispetto al 2022, l’importo base della prestazione (per un adulto single) è stato aumentato dell’11,8% (da 449 a 502 euro e poi ulteriormente aumentato a 563 euro nel 2024); sono stati allentati i requisiti patrimoniali, fino a una soglia di 40,000 euro ed è stato introdotto un ‘periodo di grazia’ fino a 6 mesi senza sanzioni. In particolare, quest’ultimo provvedimento è stato pensato per ridurre lo stigma associato alla richiesta di aiuto pubblico e ai conseguenti controlli. In Italia, al contrario, l’esclusione degli adulti occupabili dalla platea dei potenziali beneficiari del reddito minimo è andata esattamente nella direzione opposta: l’idea che, a prescindere dalle proprie caratteristiche individuali, un adulto senza carichi di cura o disabilità non sia ‘meritevole’ della protezione sociale di ultima istanza ha reso la nuova misura di reddito minimo molto più stigmatizzante della precedente.

5.2 Spagna e Bulgaria: quando il ‘minimo garantito’ tiene il passo del costo della vita

La Spagna, che aveva integrato il sistema regionale di redditi minimi nel 2020 con l’introduzione di uno schema nazionale – l’*Ingreso Mínimo Vital* (IMV, ‘reddito minimo vitale’) – ha costantemente rivalutato le soglie minime garantite con il duplice scopo di mantenere costante il potere di acquisto del sussidio e non escludere le famiglie ‘vicine’ alla soglia di accesso a causa di modesti aumenti salariali. Rispetto alla situazione italiana, in cui, come visto, le soglie sono state rivalutate dell’8,3% *una tantum* nel 2025, il confronto è impietoso. In Spagna, infatti, a partire dal 2020, gli importi base del beneficio sono aumentati dell’1,8% nel 2021, del 4,6% nel 2022, del 15,0% nel 2023, del 6,9% nel 2024 e, infine, del 9,0% nel 2025. Complessivamente, tra il 2020 e il 2025 la rivalutazione è stata del 42,8%, oltre 5 volte quella italiana nello stesso periodo.

⁷ Alcuni paesi, come la Germania, prevedono misure specifiche a tutela delle persone con limitazioni della capacità lavorativa in aggiunta alle misure che tutelano le persone in età da lavoro (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*, modificato in termini espansivi a partire dal 2023 con l’istituzione del ‘beneficio di cittadinanza’ *Bürgergeld*). Gran parte dei paesi dell’UE (fra cui anche l’Italia) prevedono poi misure aggiuntive o norme più generose per i nuclei composti solo da individui anziani.

Infine, nell'ambito del PNRR, la Bulgaria ha portato avanti una riforma del sistema di protezione sociale che, tra le altre cose, ha previsto l'aggancio dell'importo base del 'reddito minimo differenziato' a una percentuale della soglia di povertà (seppur bassa, il 30%) entro il 2024. Tale obiettivo è stato raggiunto nel giugno del 2023 e ha comportato un significativo aumento della generosità delle prestazioni: se all'inizio del 2023 l'importo base era di 75 lev (circa 38 euro), all'inizio dell'anno successivo era aumentato a 157,8 lev (circa 81 euro), un aumento complessivo del 113%. In entrambi i casi, il tasso di rivalutazione del reddito minimo è stato di gran lunga superiore a quello italiano nell'ambito della Legge di Bilancio 2025.

I paesi citati – non senza difficoltà e opposizioni – hanno, dunque, scelto di rendere più inclusivo e generoso e/o meno stigmatizzante il sistema di protezione di ultima istanza, anche in linea con la raccomandazione citata in apertura. Gli elevati tassi di povertà osservati in molti paesi europei, che si accompagnano a mercati del lavoro sempre più precari, rendono tali scelte politiche ancora più rilevanti.

6. Conclusioni e raccomandazioni di policy a livello europeo

A livello europeo, una preoccupazione pressante, già evidenziata da Caritas Europa, è la necessità di un quadro comune vincolante sul reddito minimo. Le attuali raccomandazioni hanno un impatto limitato sugli schemi nazionali, come evidenziato con riferimento al caso italiano.

Tale quadro dovrebbe garantire misure di reddito minimo accessibili che coprano in modo completo tutti gli individui in condizioni di bisogno economico. Pertanto, un quadro europeo è essenziale per rendere obbligatori e vincolanti i redditi minimi universali.

In Italia, questa caratteristica cruciale – sintetizzabile dal principio dell'universalismo selettivo – è andata recentemente persa e deve essere ripristinata tempestivamente. Inoltre, l'integrazione di varie strategie di policy (relative, ad esempio, alle misure di sostegno al reddito, alle politiche attive del lavoro, agli ammortizzatori sociali) è vitale per facilitare l'accesso dei poveri ai benefici, promuovendo così l'inclusione sociale e lavorativa.

Anche la questione della mancata richiesta dei redditi minimi da parte dei nuclei potenzialmente eleggibili (ovvero il tema del *take-up* incompleto di tali schemi) è fondamentale e le sue motivazioni andrebbero indagate attentamente.

La *European Anti-Poverty Strategy* è la prima strategia dell'Unione Europea dedicata in modo organico al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Lanciata in consultazione pubblica dalla Commissione Europea nel luglio 2025, mira a definire entro il 2026 un quadro comune di azioni che rafforzino la protezione delle persone più vulnerabili, contribuendo a raggiungere l'obiettivo di ridurre di almeno 15 milioni il numero di cittadini europei a rischio povertà entro il 2030, come previsto dal Pilastro europeo dei diritti sociali.

In questo percorso anche Caritas Europa ha elaborato un proprio documento di posizione, sottolineando la necessità che la strategia europea includa misure concrete di sostegno al reddito minimo, di accesso equo ai servizi essenziali e di accompagnamento delle persone in condizioni di vulnerabilità.

In particolare, nel suo contributo, Caritas Europa richiama esplicitamente il ruolo cruciale dei sistemi di reddito minimo dentro la futura strategia UE. Si enfatizzano:

Caritas Europa ha elaborato un proprio documento di posizione, sottolineando la necessità che la strategia europea includa misure concrete di sostegno al reddito minimo, di accesso equo ai servizi essenziali e di accompagnamento delle persone in condizioni di vulnerabilità.

- il necessario collegamento tra la strategia europea e la Raccomandazione del Consiglio sull'adeguatezza del reddito minimo, adottata nel gennaio 2023, il cui stato di implementazione dovrebbe essere valutato tramite un rapporto nel 2025. Questo rapporto, secondo Caritas, dovrebbe guidare il rafforzamento futuro dei sistemi di reddito minimo affinché siano adeguati, accessibili e non discriminatori, contribuendo a sollevare dal rischio di povertà le persone più vulnerabili (International Federation of Social Workers, 2025).
- la necessità di andare oltre le misure “morbide” (“soft law”) e introdurre un quadro giuridico vincolante: in particolare, una Direttiva quadro sull'adeguatezza del reddito minimo per garantire uniformità e sostegno concreto nei diversi Stati membri (Caritas Europa, 2025).

Bibliografia

Aprea M., Gallo G., Raitano M. (2025), *Dal RdC all'Adi: una valutazione dell'efficienza dei criteri di esclusione degli occupabili*, www.eticaeconomia.it

Aprea M., Gallo G. and Raitano M. (2024), *The reform of the minimum income scheme in Italy: distributive effects*, Italian Economic Journal.

Bovini G., Dicarlo E. and Tomasi A. (2023), *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia*, Bank of Italy Occasional Papers, n. 820.

Caritas (2023), *Adeguate ai tempi e ai bisogni. Rapporto sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma.

Caritas Europa (2025), *A human-centred EU anti-poverty strategy*: <https://www.caritas.eu/a-human-centred-eu-anti-poverty-strategy/>

Galeone P., Aprea M., Braga M., Raitano M. (2025), *Thriving, not just surviving. Shaping effective minimum income systems in Europe*, Caritas CARES! poverty report 2025, Caritas Europa, Brussels.

Gori C., (2023), *Dopo il RdC, la categorialità familiare*: welforum.it

International Federation of Social Workers (2025), *Position paper, EU Anti-Poverty Strategy*: <https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/2025/06/anti-poverty-strategy-paper.pdf>

Proto G. (2023), *L'Assegno d'Inclusione non può fare a meno di una vera scala*, www.eticaeconomia.it

Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. and Raitano M. (2023), *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione*, EGEA, Milano.

van Oorschot W. (1996), *Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt*, in van Oorschot W. (a cura di) “New perspectives on the non-take-up of social security benefits”, Tilburg University Press.

2

CHI RICEVE LE MISURE CONTRO LA POVERTÀ

Massimo Baldini, *Università di Modena e Reggio Emilia*
Andrea Barigazzi, *Università di Modena e Reggio Emilia*
Cristiano Gori, *Università di Trento*

1. Introduzione

Questo capitolo esamina in che misura le misure di contrasto alla povertà riescano a intercettare i loro destinatari effettivi, ossia le famiglie in condizione di povertà. Si riferisce alla misura attuale, l'Assegno di inclusione (Adi), e alla precedente, il Reddito di Cittadinanza (RdC). In altre parole, cerchiamo di capire se questi strumenti arrivano alle famiglie che ne hanno più bisogno e quante risorse, invece, finiscono a chi ufficialmente non rientra nella definizione di povero.

Il centro della questione può essere riassunto in due domande:

- Quante famiglie povere restano escluse dal beneficio? In questo caso parliamo di *falsi negativi*: famiglie che, pur essendo classificate come povere assolute, non riescono ad accedere alla misura a causa dei criteri di reddito, patrimonio o residenza.
- Quante famiglie non povere, invece, finiscono per riceverlo? Qui si tratta invece di *falsi positivi*: famiglie che rispettano formalmente i requisiti previsti dalla misura e ottengono il sussidio, ma che non rientrano nella condizione di povertà assoluta.

Per rispondere ci basiamo su studi quantitativi solidi dal punto di vista scientifico, che utilizzano dati statistici, amministrativi e campionari. L'obiettivo non è discutere in chiave politica il ruolo del RdC o dell'Adi, ma guardare ai numeri: quanto queste misure riescano davvero a intercettare la povertà¹.

¹ Negli studi analizzati si fa riferimento alla definizione standard di povertà utilizzata in Italia, cioè la povertà assoluta. Secondo la metodologia ISTAT, una famiglia è considerata in povertà assoluta quando non dispone di una spesa mensile sufficiente per acquistare un paniere di beni e servizi essenziali, necessari a garantire uno standard di vita accettabile. Le soglie variano a seconda della dimensione familiare, dell'età dei componenti, dell'area geografica e della grandezza del comune di residenza.

QUESTIONI DI METODO

Una distinzione tra gli studi disponibili può essere fatta sulla base del metodo utilizzato.

Una parte della letteratura si concentra su modelli di microsimulazione statica.¹ In pratica, si prendono le regole della misura (chi può accedervi, come viene calcolato l'importo, ecc.) e si applicano a dati raccolti attraverso indagini campionarie o archivi amministrativi². In questo modo è possibile simulare quali famiglie avrebbero diritto al beneficio e quali invece non ricadono dentro i requisiti di accesso, valutando così la platea potenziale di beneficiari e gli effetti sulla povertà.

Diversi gruppi di ricerca hanno seguito questo approccio, pur partendo da basi dati differenti. Banca d'Italia, ad esempio, con i lavori di Curci et al. (2020) e poi di Bovini et al. (2023), ha utilizzato il proprio microsimulatore BIMic, costruito sull'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane. Una strada diversa è quella di Aprea, Gallo e Raitano (2024), che hanno utilizzato un dataset che combina l'indagine ISTAT sui consumi con informazioni amministrative dell'INPS per costruire il proprio modello di microsimulazione. Ancora diversa è la fonte dati di Sacchi et al. (2023), che hanno lavorato sui microdati IT-SILC, mentre l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) (2023) ha utilizzato direttamente gli archivi amministrativi relativi a ISEE e RdC.

La seconda categoria adotta un approccio di analisi descrittiva comparata. Qui non si simulano scenari, ma si osservano direttamente i dati: confrontando la situazione delle famiglie prima e dopo l'introduzione di una misura, oppure verificando come i beneficiari si distribuiscano rispetto ai poveri assoluti. Questo approccio è utilizzato ad esempio da ISTAT (2024), che combina indagini ufficiali sui consumi e microdati INPS, e da Baldini e Toso (2025), che analizzano i dati dell'Osservatorio INPS sui beneficiari RdC e Adi.

¹ I modelli di microsimulazione sono strumenti che permettono di testare l'impatto di una politica pubblica senza attendere i dati reali. Sono detti statici perché fotografano la situazione in un determinato momento e non considerano i possibili cambiamenti di comportamento delle famiglie (ad esempio, ridurre le ore di lavoro perché si riceve un sussidio). Si possono immaginare come un esperimento sulla carta: si prendono, ad esempio, i nuclei che ricevevano il Reddito di Cittadinanza e si applicano i criteri dell'Assegno di inclusione, per capire chi resterebbe incluso, chi ne sarebbe escluso e come cambierebbe la loro condizione economica.

² I dati campionari (survey) sono raccolti tramite interviste a un campione di famiglie. Offrono molte informazioni dettagliate sul contesto familiare e sociale, ma hanno limiti numerici (i campioni sono ridotti), rischiano di sottorappresentare alcuni gruppi e non sempre sono rappresentativi a livello locale. I dati amministrativi, d'altra parte, hanno una copertura molto ampia, spesso sull'intera popolazione, e sono di norma più accurati e affidabili perché derivano da registrazioni ufficiali. Hanno, però, un limite importante: le variabili disponibili sono poche; quindi, descrivono bene gli aspetti economici ma molto meno il contesto familiare e sociale.

2. Reddito di Cittadinanza e persone in povertà

Entrando nel merito, guardiamo al Reddito di Cittadinanza e alla sua capacità di raggiungere la popolazione povera. Secondo Banca d'Italia (2020), l'insieme delle famiglie italiane che ricevono il RdC non coincide in modo preciso con la popolazione in povertà assoluta. Le loro simulazioni mostrano che solo la metà delle famiglie povere (50%) risulta eleggibile; se si guarda agli individui, la quota sale al 55%. Al contrario, circa la metà delle famiglie eleggibili (49%) sono effettivamente classificate come povere assolute, quota che cresce al 53% se si considerano gli individui.

Le esclusioni derivano in parte dal requisito dei dieci anni di residenza, che penalizza soprattutto gli stranieri, ma soprattutto dalla presenza di famiglie che, pur trovandosi in povertà di consumo, non rientrano nei limiti di reddito e patrimonio fissati dalla normativa. La discrepanza

nasce dal fatto che il RdC si basa sull'ISEE (quindi reddito e patrimonio), mentre la povertà assoluta viene misurata sui consumi: due dimensioni collegate, ma non perfettamente sovrapponibili.

Le analisi mettono in evidenza anche forti differenze territoriali. Nel Mezzogiorno quasi il 70% dei poveri risulta coperto, mentre nel Centro-Nord la quota scende a poco più del 40%.

Anche le analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2023) confermano questo squilibrio. Al Sud la percentuale di percettori del RdC è vicina a quella dei poveri assoluti (8,6% contro un'incidenza dell'11,4%). Al Centro e al Nord, invece, il divario è molto ampio: a fronte di un'incidenza della povertà superiore al 6%, i beneficiari si fermano tra l'1% e il 2,5% della popolazione. Su questi numeri incidono da un lato la natura uniforme del beneficio, che non tiene conto delle differenze territoriali nei costi della vita, dall'altro i requisiti di cittadinanza e residenza, che limitano la platea nelle aree con una maggiore presenza di stranieri. Va ricordato, tuttavia, che questi dati mettono a confronto solo la quota complessiva di percettori con l'incidenza della povertà, senza dire esattamente in che misura i due gruppi coincidano.

Il Rapporto annuale ISTAT 2024 "La situazione del Paese" conferma il disallineamento tra criteri di accesso al RdC e misurazione della povertà assoluta. Nel 2022 solo una famiglia povera su tre (32,3%) ha ricevuto il sussidio, segnalando una quota significativa di poveri esclusi (falsi negativi). Al tempo stesso, poco più della metà dei beneficiari (53,4%) era effettivamente povera, con una presenza rilevante di nuclei non poveri inclusi (falsi positivi). Le ragioni di questo disallineamento vanno cercate ancora nel fatto che il RdC si fonda su reddito e patrimonio (attraverso l'ISEE, con una soglia unica nazionale), mentre la povertà assoluta è misurata sui consumi e varia a seconda del territorio.² Questo spiega perché nel Mezzogiorno e nelle isole la protezione risulti maggiore, mentre nel Centro-Nord avviene l'opposto, penalizzato da costi della vita più elevati e da una presenza più consistente di stranieri, tra i quali gli extracomunitari devono rispettare requisiti molto severi sugli anni di residenza per poter accedere al beneficio (10 anni per il RdC, 5 per l'Adi). Proprio gli stranieri, infatti, pur presentando livelli di povertà più alti, sono spesso esclusi a causa dei requisiti di cittadinanza e residenza: nel 2022 rappresentavano il 27,9% delle famiglie povere, ma solo il 18,7% dei percettori. Anche la composizione familiare incide, con la scala di equivalenza dell'ISEE che tende a penalizzare i nuclei numerosi.

Nel complesso, gli studi condotti dalle più autorevoli istituzioni (Banca d'Italia, Ufficio Parlamentare di Bilancio e ISTAT) offrono risultati coerenti: pur con dati e metodi diversi, mettono in luce i limiti del RdC nel raggiungere in modo mirato la popolazione povera.

REDDITO DI CITTADINANZA - PUNTI CHIAVE

Il Reddito di Cittadinanza: i poveri ricevono la misura? La misura intercetta i poveri?

- Il 50% delle famiglie povere risultava eleggibile al RdC; tra gli eleggibili, meno della metà era povera (Banca d'Italia, 2020).
- Nel 2022 appena una famiglia povera su tre (32,3%) ha ricevuto il RdC, poco più della metà dei beneficiari (53,4%) era effettivamente povera (ISTAT, 2024).
- Al Sud la quota di percettori del RdC si avvicina a quella dei poveri assoluti, mentre al Centro e al Nord risulta molto più bassa (UPB, 2023).
- Tra gli stranieri, il 27,9% delle famiglie era in povertà, ma solo il 18,7% percepiva il RdC (ISTAT, 2024).

² Per un approfondimento su come il livello e le caratteristiche dei poveri cambino quando la povertà assoluta viene misurata in riferimento al reddito piuttosto che al consumo, si veda Cutillo, A., Raitano, M. & Siciliani, I. (2022).

3. Assegno di inclusione e persone in povertà

Se il Reddito di Cittadinanza ha mostrato limiti nel raggiungere i poveri, la domanda è se l'Assegno di inclusione sia riuscito a fare meglio. Al momento, però, si tratta di una questione ancora aperta: la letteratura ne ha parlato solo lateralmente.

Secondo le stime di Banca d'Italia (2023), il confronto non è incoraggiante. Mentre il RdC riduceva l'incidenza³ della povertà assoluta dall'8,9% al 7,5%, l'Adi riuscirebbe a portarla solo all'8,3%. Il motivo principale sta nella platea più ristretta: dai circa 2,1 milioni di nuclei potenzialmente beneficiari del RdC si scenderebbe a 1,2 milioni con l'Adi.

A pagare il prezzo maggiore sono le famiglie senza minori, disabili o anziani, che vengono escluse dal nuovo schema, e gli stranieri, ancora penalizzati da requisiti economici e anagrafici più stringenti, nonostante un parziale allentamento della regola sulla residenza. Al contrario, alcune tipologie di famiglie (quelle con figli molto piccoli o monogenitoriali o con disabili) risultano favorite da coefficienti di equivalenza più vantaggiosi.

Risultati simili emergono anche dalle simulazioni di Sacchi e colleghi (2023). I loro calcoli mostrano che il RdC aveva ridotto in modo consistente la povertà grave (dal 9,2% al 7,2%), mentre con l'Adi la quota tornerebbe a salire all'8,0%. L'impatto più negativo riguarda i nuclei monocomponenti, che risultano i più penalizzati in termini di copertura. Inoltre, dal punto di vista territoriale, l'esclusione appare più marcata al Centro-Nord rispetto al Sud e alle isole.

Un quadro simile emerge anche nello studio di Aprea et al. (2024), che mette in evidenza la ridotta copertura dell'Adi: quasi la metà delle famiglie che ricevevano il RdC (47%) perde il diritto con la nuova misura. Di conseguenza, anche l'efficacia nel contrasto alla povertà risulta minore: l'incidenza della povertà familiare, che con il RdC scendeva dal 7,3% al 6,5%, con l'Adi risale al 7,0%. Particolarmente critica è la quota di poveri esclusi: tra i beneficiari del RdC, il 40,6% non rientra più nei requisiti dell'Adi. I più penalizzati sono i single, i nuclei senza categorie protette, i lavoratori poveri e gli stranieri, con un impatto più pesante nelle regioni del Nord rispetto al Sud.

Anche Baldini e Toso (2025) confermano la distanza tra la platea dei beneficiari Adi e il profilo dei poveri assoluti tracciato dall'ISTAT. I percettori dell'Adi risultano concentrati soprattutto nel Mezzogiorno, dove rappresentano circa il 69% del totale, a fronte di una quota di poveri assoluti molto inferiore. All'opposto, nel Nord i beneficiari si fermano al 18%, mentre i nuclei in povertà assoluta costituiscono il 45% del totale nazionale. Un ulteriore elemento di squilibrio riguarda la cittadinanza: il 91% dei beneficiari è italiano, mentre secondo i dati ISTAT quasi un terzo dei poveri assoluti (31%) è costituito da famiglie straniere.

Pur affrontando solo in parte il tema dell'effettiva capacità dell'Adi di raggiungere chi vive in povertà, gli studi disponibili convergono su un punto: rispetto al RdC, l'Assegno di inclusione appare meno efficace, nel ridurre sia l'incidenza della povertà, sia il numero di poveri effettivamente coperti. In sostanza, il restringimento della platea – legato alla scelta di concentrare il sostegno su alcuni profili familiari specifici – ha ridotto il numero complessivo di beneficiari, ma senza migliorare l'efficacia complessiva della misura nel concentrare le risorse sui poveri

Rispetto al RdC, l'Assegno di inclusione appare meno efficace, nel ridurre sia l'incidenza della povertà, sia il numero di poveri effettivamente coperti. In sostanza, il restringimento della platea – legato alla scelta di concentrare il sostegno su alcuni profili familiari specifici – ha ridotto il numero complessivo di beneficiari, ma senza migliorare l'efficacia complessiva della misura nel concentrare le risorse sui poveri effettivi.

³ L'incidenza della povertà indica la quota di persone o famiglie povere sul totale della popolazione. In pratica, misura quanti poveri assoluti ci sono in rapporto alla popolazione complessiva, espressi in percentuale.

effettivi. In altre parole, si sarebbe potuto rafforzare la misura con un intervento verticale, cioè concentrando le risorse verso i più poveri; al contrario, si è scelto un approccio orizzontale, che ha ristretto la platea con criteri categoriali, indipendentemente dal livello di povertà e lasciando così nuclei fragili scoperti.

A essere maggiormente penalizzati dalla riforma sono i nuclei di piccole dimensioni, le famiglie senza categorie protette, i lavoratori poveri, gli stranieri e, in generale, chi vive nel Centro-Nord. Si tratta spesso di segmenti già molto deboli del tessuto sociale e, in questi casi, l'esclusione dal beneficio può tradursi in un aumento dei cosiddetti falsi negativi: famiglie effettivamente in povertà che restano senza sostegno. Al tempo stesso, i criteri categoriali adottati non sembrano ridurre in modo significativo l'accesso da parte di famiglie non povere. In altre parole, alcune famiglie vulnerabili restano escluse, mentre altre, non necessariamente povere, riescono comunque a ricevere il sussidio.

Restano inoltre evidenti i disallineamenti territoriali e di cittadinanza. L'Adi tende a sovra-rappresentare i beneficiari nel Mezzogiorno e a sotto-rappresentarli nel Nord, dove invece la quota di poveri assoluti sul totale nazionale è più alta. Allo stesso modo, gli stranieri hanno un peso rilevante tra i poveri assoluti, ma sono poco presenti nella platea dei beneficiari, composta in larghissima parte da cittadini italiani. Queste distorsioni rischiano di accentuare le disuguaglianze già esistenti, lasciando senza protezione proprio alcune delle fasce più fragili della popolazione.

ASSEGNO DI INCLUSIONE - PUNTI CHIAVE

L'Assegno di inclusione: i poveri ricevono la misura? La misura intercetta i poveri?

- ◆ L'Adi riduce meno l'incidenza della povertà assoluta: dall'8,9% all'8,3%, contro il RdC che l'aveva portata al 7,5% (*Banca d'Italia, 2023*).
- ◆ Tra i poveri che erano beneficiari del RdC, il 40,6% resta escluso dall'Adi (*Aprèa et al., 2024*).
- ◆ I più penalizzati: famiglie piccole, famiglie senza minori, disabili o anziani (escluse dal nuovo schema), lavoratori poveri, stranieri e chi vive nel Centro-Nord (*Sacchi et al., 2023; Aprèa et al., 2024*).
- ◆ I gruppi penalizzati coincidono spesso con categorie fragili. Cresce il rischio di falsi negativi, ovvero poveri che restano esclusi dal sostegno.

4. Alcune questioni sul tappeto

Dopo aver delineato il quadro d'insieme, si riprendono ora alcune questioni che paiono di particolare interesse in una prospettiva di ulteriore potenziamento dell'Adi.

4.1 La categorialità familiare

Con l'introduzione dell'Adi, le politiche contro la povertà in Italia hanno concluso un ciclo. Nel 2017 siamo stati l'ultimo Paese europeo insieme alla Grecia a introdurre una misura nazionale contro la povertà, con il Reddito d'inclusione (Rei), sostituito nel 2019 dal RdC. Entrambe le misure si basano sul diritto a ricevere un sostegno per chiunque si trovi al di sotto di una determinata soglia economica di povertà indipendentemente da età, composizione del nucleo familiare, condizione occupazionale o altre specificità. Nel 2024, con l'attivazione dell'Adi, siamo tornati a essere l'unico Paese europeo senza una misura di reddito minimo rivolta a tutti i poveri in quanto tali e non solo ad alcune categorie, come le famiglie con figli o senza componenti occupabili. Siamo

passati, in sintesi, dal principio dell'universalismo (aiutare tutti i poveri) a quello della categoria-famiglia familiare (aiutare solo alcuni poveri, individuati in base alle caratteristiche della loro famiglia) (Gori, 2023).

Il RdC segue il principio dell'universalismo ma, nell'applicarlo, sconta alcune limitazioni dovute ad errori in fase di progettazione. Come visto sopra, infatti, mostra un'insufficiente capacità di raggiungere chi sta peggio: sono elevate le percentuali sia di beneficiari non poveri assoluti sia di famiglie povere assolute escluse dal beneficio. Di conseguenza, ci si poteva attendere un intervento che indirizzasse maggiormente il sostegno pubblico verso i più deboli, puntando a incrementare la percentuale di poveri tra i beneficiari. Un'azione, dunque, che correggesse i limiti del Reddito di Cittadinanza nella capacità di raggiungere gli ultimi. La scelta, invece, è stata di riformare il RdC utilizzando il criterio della composizione familiare e non del livello di povertà.

La logica della riforma sembra derivare dalla congiunzione tra un giudizio negativo sulle politiche contro la povertà e una decisa priorità attribuita alla natalità. Da una parte, assicurare il diritto a una vita decente a tutti i poveri non è ritenuto compito dello Stato. Dall'altra, la tutela di chi ha figli e la promozione della natalità sono considerate il principio fondante dell'intero sistema di welfare (a guidare il cambiamento è stato, infatti, il criterio della presenza di figli minori).

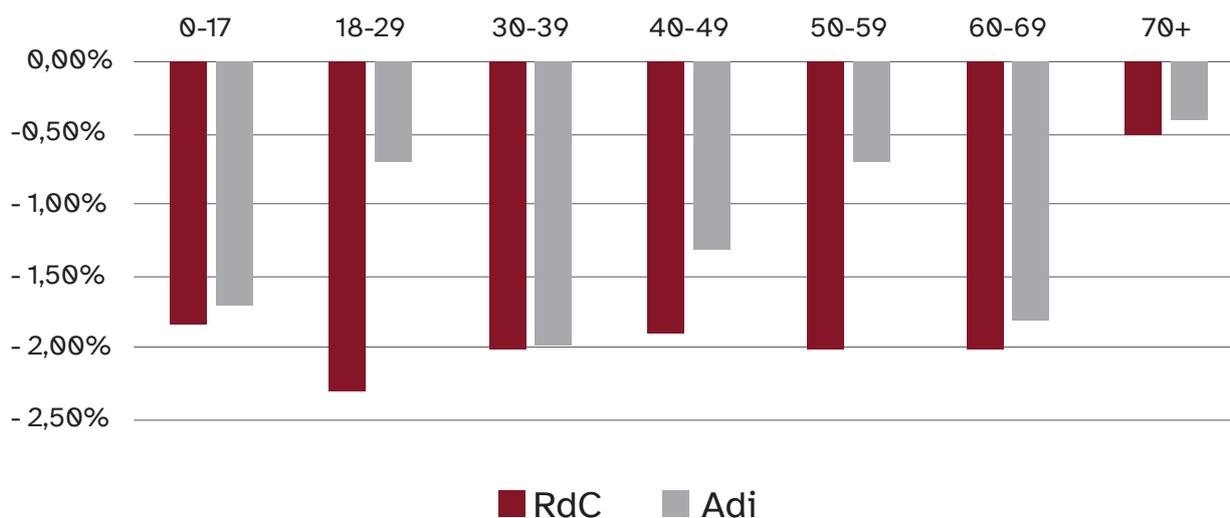
In una simile impostazione, le politiche contro la povertà diventano un sottoinsieme di quelle per la natalità. L'obiettivo non è più assicurare a chiunque cada in povertà il diritto a una vita decente, bensì proteggere le famiglie con figli dalla povertà. Le politiche a favore di queste ultime completano così una peculiare traiettoria: da marginali (fino a qualche anno fa erano sostanzialmente ignorate) sono diventate importanti (nella fase recente, con introduzione dell'assegno unico e gli investimenti del PNRR sui nidi), per arrivare oggi a guadagnare lo status di uniche politiche di welfare (ovvero di criterio ordinatore che guida tutti gli altri interventi).

L'intenzione di riservare alle famiglie con figli una protezione particolare, in ragione delle loro specificità, è condivisibile ma non può ledere il diritto di ognuno a ricevere un aiuto da parte dello Stato, indipendentemente da caratteristiche anagrafiche, familiari o di altro tipo. Non a caso, numerosi giuristi si chiedono se la discriminazione introdotta nei confronti delle famiglie senza figli minori sia compatibile con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione secondo cui "Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono uguali davanti alla legge... senza distinzioni di condizioni personali e sociali".

L'intenzione di riservare alle famiglie con figli una protezione particolare, in ragione delle loro specificità, è condivisibile ma non può ledere il diritto di ognuno a ricevere un aiuto da parte dello Stato, indipendentemente da caratteristiche anagrafiche, familiari o di altro tipo.

La figura sintetizza efficacemente quanto affermato sin qui e mostra come cambia l'incidenza della povertà assoluta con l'Adi. Le minori risorse stanziare rispetto al RdC rendono inevitabile un impatto più limitato, il punto è su quali fasce della popolazione questo si concentra. I perdenti si concentrano nelle fasce che abitualmente precedono (18-29 anni) o seguono (50-59 anni) la presenza nel nucleo di un figlio minore. L'Adi mantiene invece la stessa efficacia del RdC nel ridurre l'incidenza della povertà per le famiglie con minori e quelle con anziani.

FIGURA 1 Variazione dell'incidenza di povertà assoluta dopo RdC/Adi (base: consumo senza trasferimenti)



Fonte: dati Banca d'Italia

4.2 La scala di equivalenza

La scala di equivalenza è stata profondamente modificata rispetto al Reddito di Cittadinanza. In un'ottica di incentivo al lavoro per le persone povere che possono potenzialmente attivarsi, anche nei nuclei con minori, anziani o disabili, i maggiorenni privi di responsabilità di cura non concorrono più alla scala, mentre in passato ogni adulto valeva 0,4. Anche il coefficiente attribuito ai minori si riduce: passa da 0,2 a 0,15 per i primi due figli sotto i 18 anni e a 0,10 dal terzo in poi. Questo ridisegno della scala va nella stessa direzione dell'esclusione degli "occupabili", cioè stimolare maggiormente l'attivazione lavorativa. Ne deriva, tuttavia, una penalizzazione per le famiglie numerose, sia nell'accesso al beneficio sia nell'importo, poiché la scala cresce poco o nulla con l'aumentare dei componenti.

4.3 Il mancato miglioramento per gli stranieri

Per i cittadini extracomunitari il RdC richiedeva 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due continuativi: una condizione molto severa. Con l'Adi il requisito è stato ridotto a 5 anni, ma nonostante questo miglioramento gli stranieri restano sottorappresentati tra i beneficiari, benché il loro tasso di povertà sia nettamente superiore a quello delle famiglie italiane. La nuova scala di equivalenza penalizza fortemente, come osservato, le famiglie numerose, spesso straniere, e questo effetto ha più che compensato l'allentamento del vincolo sulla residenza. Tra luglio 2023 (RdC) e giugno 2025 (Adi) la riduzione percentuale nel numero di nuclei beneficiari è stata maggiore per gli stranieri (-40%) rispetto agli italiani (-35%), indicando una maggiore penalizzazione del primo gruppo rispetto al secondo con le nuove misure.

Considerando quindi l'evoluzione delle misure nazionali, nel passaggio dal RdC all'Adi si è passati da una esclusione sistematica degli stranieri, determinata da un criterio molto severo sugli anni di residenza (10 anni), a una esclusione che può risultare ancora più marcata, generata dall'inasprimento degli altri criteri di accesso (composizione familiare), anche a fronte di un ammorbidimento del requisito di residenza sul territorio nazionale necessario per fare domanda (5 anni). La riduzione del requisito temporale - come noto - è stata prevista a seguito di una sentenza della Corte di giustizia europea che ha stabilito l'illegittimità del vincolo dei 10 anni di residenza in quanto contrario alla direttiva 2003/109/CE.

TABELLA 1 Riduzione delle famiglie percettrici da RdC ad Adi

| | |
|----------------------------------|-------------|
| Persona di riferimento straniera | -40% |
| Persona di riferimento italiana | -35% |
| Totale Italia | -36% |

Fonte: dati Banca d'Italia

4.4 La parziale copertura del Nord e il modello di sviluppo del Sud

Come il Reddito di Cittadinanza, anche l'Adi applica regole riguardanti le componenti economiche (criteri di accesso/importi) uniformi su tutto il territorio nazionale, senza considerare le forti differenze del costo medio della vita tra regioni e tra grandi e piccoli centri urbani.

Si potrebbe rispondere a questa osservazione che i prezzi sono diversi anche all'interno di una stessa regione, e questo è certamente vero, ma differenziare le soglie per macroaree lascerebbe in vita una piccola ingiustizia al posto della più grande ingiustizia attuale. Una famiglia povera residente nel Nord ha lo stesso tenore di vita di una del Sud solo se dispone di un reddito superiore, ma i criteri unici di accesso la penalizzano.

La scelta di criteri uniformi penalizza le famiglie residenti nelle regioni settentrionali e nelle grandi città, dove il costo della vita è più alto, e può generare "falsi positivi" (non poveri che ricevono il trasferimento) in particolare al Sud. Di conseguenza si conferma, come già accadeva con il RdC, una forte discrepanza tra la distribuzione geografica dei poveri e quella dei beneficiari (v. Tab. 2): nelle regioni meridionali vive il 45% dei nuclei in povertà assoluta, ma il 68% delle famiglie che percepiscono l'Adi (contro il 66% con il RdC). Nel Nord si trova il 41% delle famiglie povere assolute, ma solo il 15% delle famiglie che ricevono l'Adi (19% con RdC).

TABELLA 2 Distribuzione per area delle famiglie beneficiarie di RdC e Adi e delle famiglie in povertà assoluta

| | FAMIGLIE CON RDC LUGLIO 2023 | FAMIGLIE CON ADI GIUGNO 2025 | FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA |
|---------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Nord | 19% | 15% | 41% |
| Centro | 14% | 17% | 14% |
| Sud | 66% | 68% | 45% |
| Italia | 100% | 100% | 100% |

Fonte: dati INPS e ISTAT

Quali sono i fattori che inibiscono un dibattito pubblico su questo tema? In primo luogo, e nonostante una fortissima crescita negli ultimi dieci anni, permane una consapevolezza debole dell'esplosione della povertà nel Nord. Nella percezione collettiva, infatti, la povertà rimane una questione essenzialmente meridionale, come se non si fosse ancora preso atto del cambiamento del panorama socio-economico del nostro Paese. Analogamente, esiste una scarsa percezione collettiva del fatto che numerose difficoltà sperimentate dalle persone in povertà nel settentrione dipendono dai menzionati limiti nel disegno delle politiche.

Dal punto di vista del meridione, inoltre, un ostacolo di natura politica associa la diversificazione dei trasferimenti a un ritorno alle gabbie salariali⁴ e la considera un potenziale grimaldello per future estensioni di questa logica anche ad altri aspetti delle politiche pubbliche. Il fenomeno potrebbe essere governato ma, senza dubbio, questo argomento ha una sua logica. Infatti, se è vero che l'attuale situazione del contrasto alla povertà è iniqua, è pure vero che l'introduzione di soglie differenziate in questo ambito rischierebbe di aprire un varco istituzionale che potrebbe portare all'introduzione di una simile logica anche in altre aree del welfare (ad esempio, con un assegno unico familiare differenziato territorialmente).

Infine, alcuni vedono nella possibilità di attribuire al Sud un sostegno più generoso una forma di compensazione per la minore qualità e quantità dei servizi e dei beni pubblici disponibili, quasi a riconoscere al trasferimento monetario il compito improprio di colmare tali squilibri strutturali. Questa argomentazione non pare convincente. Una misura di ultima istanza, infatti, non può farsi carico delle disuguaglianze storiche del Mezzogiorno: a ciò dovrebbe provvedere un sistema di riforme organiche, capace di incidere sulle cause profonde della povertà e non soltanto di mitigarne gli effetti. In definitiva, l'uniformità nazionale delle soglie, giustificata in nome di una presunta equità formale, finisce per produrre gravi iniquità sostanziali. Nel Mezzogiorno il reddito minimo rischia di sostenere anche nuclei che poveri non sono, mentre nel Nord lascia prive di tutela fasce crescenti di povertà reale. Questo scarto non rappresenta soltanto una questione tecnica, ma costituisce un nodo politico: evidenzia come le misure di reddito minimo siano state orientate a sostenere specifici equilibri istituzionali e territoriali, piuttosto che a promuovere criteri di giustizia sociale.

4.5 Il numero dei componenti

Perché molti nuclei di piccola dimensione senza figli risultano ancora tra i beneficiari dell'Adi, nonostante l'esclusione degli "occupabili"? La spiegazione risiede nella presenza diffusa di persone con almeno 60 anni in povertà, che non hanno ancora accesso a forme di pensionamento, e di adulti quaranta-cinquantenni conviventi con anziani o minori.

Come l'intera società italiana, anche la popolazione povera sta invecchiando. I baby-boomers (nati nei primi vent'anni successivi alla Seconda guerra mondiale) hanno oggi almeno 60 anni: anche con un'incidenza di povertà non elevata, la numerosità di questa coorte produce un ampio bacino di poveri e dunque di beneficiari dell'Adi, una situazione non molto diversa da quella del RdC.

Secondo l'indagine EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), tra il 2005 e il 2023 i minorenni in severa povertà di reddito (cioè, con reddito inferiore al 40% della mediana) sono passati da 1 milione a 770 mila, mentre gli individui tra i 50 e i 64 anni in tale condizione sono aumentati da 650 mila a 1,2 milioni. L'esclusione degli occupabili ha ridotto la quota dei nuclei di piccola dimensione tra i beneficiari, che comunque rappresentano ancora il gruppo prevalente: nel 2023 i nuclei di 1 o 2 componenti costituivano il 68% del totale dei percettori di RdC, oggi il 62% dei beneficiari Adi. La misura contro la povertà continua ad andare ancora oggi soprattutto a famiglie di piccola dimensione.

⁴ Con gabbie salariali si indica il sistema retributivo vigente in Italia fino al 1972, che divideva il territorio nazionale in sette aree. A parità di mansioni i salari erano più alti al Nord e progressivamente più bassi al Sud, in base all'idea che il costo della vita fosse differenziato. Tale meccanismo divenne oggetto di forti contestazioni sindacali e fu abolito nel 1972.

TABELLA 3 Distribuzione dei nuclei beneficiari di RdC e Adi per numero componenti

| NUMERO COMPONENTI | RDC/PDC ⁵ , LUGLIO 2023 | ADI, GIUGNO 2025 |
|-------------------|---------------------------------------|---------------------|
| 1 | 47% | 37% |
| 2 | 21% | 25% |
| 3 | 15% | 18% |
| 4 | 11% | 12% |
| 5+ | 6% | 8% |
| Italia | 100% | 100% |

Fonte: dati INPS

Bibliografia

Aprea, M., Gallo, G., & Raitano, M. (2024). The reform of the minimum income scheme in Italy: Distributive effects. *Italian Economic Journal*.

Baldini, M., & Toso, S. (2025). L'Assegno di inclusione e l'Assegno unico e universale per i figli. *Politica economica – Journal of Economic Policy*, 50(1-2), 171-192.

Bovini, G., Dicarlo, E., & Tomasi, A. (2023). *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia* (Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers No. 820). Roma: Banca d'Italia.

Curci, N., Grasso, G., Recchia, P., & Savegnago, M. (2020). *Anti-poverty measures in Italy: A micro-simulation analysis* (Temi di discussione No. 1298). Roma: Banca d'Italia.

Cutillo, A., Raitano, M., & Siciliani, I. (2022). Income-based and consumption-based measurement of absolute poverty: Insights from Italy. *Social Indicators Research*, 161, 689-710.

Gori, C. (2023, 19 maggio). Dopo il RdC, la categorialità familiare. *Welforum.it*. <https://www.welforum.it/dopo-il-rdc-la-categorialita-familiare>

Istituto Nazionale di Statistica. (2024). *Rapporto annuale 2024: La situazione del Paese*. Roma: ISTAT.

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.

Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2023). La riforma delle misure di contrasto della povertà (Cap. 4, pp. 137-167). In *Rapporto sulla politica di bilancio 2023*. Roma: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

5 La Pensione di Cittadinanza (PdC) era una misura introdotta insieme al Reddito di Cittadinanza con il D.L. 4/2019. Era rivolta ai nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età pari o superiore a 67 anni, oppure a nuclei che includevano componenti con disabilità grave o non autosufficienza. La PdC seguiva le stesse regole economiche e patrimoniali del RdC, ma era finalizzata a garantire un'integrazione del reddito specificamente per gli anziani poveri e i nuclei fragili assimilati.

MISURE LOCALI E REDDITO MINIMO NAZIONALE: INTRECCI, DIVERGENZE, PROSPETTIVE

Giulio Bertoluzza, *Università di Bergamo*
e Lucia Mazzuca, *consulente di Caritas Italiana*

1. Introduzione

Questo rapporto analizza l'Adi e il SFL, che sono misure che agiscono a livello nazionale. Tuttavia, il contrasto della povertà è anche l'obiettivo di interventi pensati e attuati a livello locale: già prima dell'introduzione del Rei, nel 2017, e anche successivamente, diverse regioni hanno istituito degli schemi di reddito minimo. Si è trattato di iniziative autonome - alcune tuttora in essere, altre concluse - che si sono affiancate alle politiche nazionali via via adottate e riformate, con il compito di sostenere le persone in povertà all'interno di contesti territoriali specifici (Granaglia & Bolzoni, 2016; Salmieri, 2021; Spano et al., 2013).

L'intreccio tra misure di contrasto della povertà nazionali e locali ha preso forma lungo le tre fasi che hanno contraddistinto l'evoluzione del reddito minimo in Italia (Gori & Bertoluzza, 2023). L'intervento locale è stato pregnante nella prima fase, quella delle sperimentazioni del Reddito Minimo di Inserimento (1999-2003) e del Sostegno per l'Inclusione Attiva (2014-2016), quando lo Stato non disponeva di una misura di reddito minimo universale e il contrasto della povertà era affidato ad interventi temporanei, rivolti solo ad alcune categorie o territori. Lo scenario si è poi modificato nella seconda fase (2017-2023), coincidente con l'istituzione del Rei e, successivamente del RdC, ossia quando sono state adottate, per la prima volta, misure valide in tutto il territorio nazionale e rivolte a tutte le persone in condizioni di povertà. Con l'introduzione dell'Assegno di inclusione nel gennaio 2024, che ha inaugurato l'avvio della terza fase, si sono nuovamente accesi i riflettori sull'iniziativa regionale. Infatti, l'abbandono dell'universalismo selettivo¹ da parte della nuova misura nazionale (v. Cap. 1) fortemente improntata a specifici requisiti del nucleo familiare (Sacchi et al., 2023) ha contribuito a lasciare priva di sostegno una significativa

Ringraziamo per la disponibilità e le preziose informazioni condivise: dott.ssa Elisa Casson, dott.ssa Maria Carla Miodena e dott.ssa Eleonora Cappellotto (Regione del Veneto, Direzione Servizi Sociali); dott. Herman Festi (Provincia autonoma di Trento, Servizio Politiche Sociali - Ufficio Politiche socio-assistenziali e Welfare); dott.ssa Teresa Mulas, dott.ssa Antonella Deiana e dott.ssa Laura Utzeri (Regione Autonoma della Sardegna, Direzione Generale Politiche Sociali - Servizio Politiche per la Famiglia e l'Inclusione sociale); dott.ssa Valentina Donati (Regione Puglia, Dipartimento Welfare - Sezione Inclusione Sociale Attiva).

¹ Si fa riferimento a prestazioni erogate a tutte le persone la cui condizione economica sia al di sotto di una data soglia, indipendentemente da altre variabili di tipo categoriale, come l'età, la posizione lavorativa, la composizione del nucleo familiare ecc.

quota di popolazione, coperta solo parzialmente dal Supporto per la formazione e il lavoro, l'altra misura introdotta dal Governo. In questo contesto mutato, le politiche locali hanno assunto un peso strategico nell'intercettare e sostenere i bisogni di persone e di nuclei familiari in difficoltà, non sempre raggiunti dalle politiche nazionali in vigore.

L'obiettivo del capitolo è, quindi, quello di esplorare, nell'ambito del monitoraggio delle misure nazionali di contrasto alla povertà, alcune caratteristiche degli interventi regionali attualmente attivi, con specifica attenzione all'interazione che emerge tra i due livelli, nazionale e locale.

In particolare, dopo una sintetica presentazione dei dispositivi regionali di sostegno al reddito attualmente esistenti, si concentrerà l'attenzione su quattro di questi schemi di sostegno per comprendere come si collocano nella più ampia cornice disegnata dall'Adi. Si tratta nello specifico del Reddito di Dignità (ReD), misura regionale della Puglia; dell'Assegno Unico Provinciale (AUP) - quota A, misura in essere in Provincia di Trento; del Reddito di Inclusione Attiva (RIA) del Veneto e del Reddito di Inclusione Sociale (ReIS) in Sardegna.

Nella parte finale del capitolo si propone una riflessione su quanto emerso, mettendo a fuoco tre questioni principali che entrano in gioco nell'intreccio tra misure nazionali e locali di contrasto della povertà.

2. Le misure regionali di contrasto della povertà: una sintesi

Dalla ricognizione condotta dai ricercatori Caritas nel primo semestre del 2025 emerge che sono sette gli enti regionali e provinciali in cui risultano attivi nel 2024 e nel 2025 programmi o misure locali di contrasto della povertà: Valle d'Aosta, le Province autonome di Trento e Bolzano, Veneto, Puglia, Sicilia e Sardegna. Si tratta di contesti altamente diversi per estensione, popolosità, caratteristiche socio-economiche, incidenza della povertà e configurazione dei sistemi di welfare.²

Le misure regionali presentano un alto livello di differenziazione in riferimento ai criteri di eleggibilità, alla generosità e durata del contributo economico, nonché alla presenza di percorsi di accompagnamento e attivazione. Nel tentativo di mettere ordine, la tabella 1 riassume per ciascuna misura gli elementi salienti.

Dalla ricognizione condotta dai ricercatori Caritas nel primo semestre del 2025 emerge che sono sette gli enti regionali e provinciali in cui risultano attivi nel 2024 e nel 2025 programmi o misure locali di contrasto della povertà: Valle d'Aosta, le Province autonome di Trento e Bolzano, Veneto, Puglia, Sicilia e Sardegna.

² Si rimanda all'appendice 1 per una descrizione sintetica delle misure locali e i riferimenti normativi.

TABELLA 1 Misure di reddito minimo locali a confronto

| MISURE LOCALI | ANZIANITÀ DI RESIDENZA | SOGLIA ECONOMICA ³ | IMPORTO MENSILE | DURATA DEL BENEFICIO | CONDIZIONALITÀ (PARTECIPAZIONE A PERCORSI DI ATTIVAZIONE) | COMPATIBILITÀ CON ADI E SFL |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Contributi per l'inclusione sociale (Valle d'Aosta) | Residenza necessaria, ma senza anzianità | Reddito < minimo vitale (€586 nel 2024 per nucleo unipersonale) | In base al nucleo, importo massimo corrispondente alla soglia del minimo vitale | In base alla permanenza del bisogno | Sì | Compatibile |
| Assegno unico provinciale (AUP) - Quota A (Trento) | 3 anni in Trentino + 5 in Italia | ICEF ≤ 0,16 | In base al nucleo, importo massimo mensile di €950 | In base alla permanenza del bisogno | Sì | Compatibile |
| Reddito Minimo di Inserimento (Bolzano) | 12 mesi | Reddito ultimi 3 mesi < soglia minima o attraverso DURP | In base al nucleo (€492 per nucleo unipersonale, €1.455 per famiglie con sette componenti) | 6 mesi, prorogabili in casi specifici | Sì | Incompatibile con Adi; compatibile con SFL |
| RIA (Veneto) | Nessun criterio di residenza | Nessuna | a) RIA Sostegno: massimo €400 b) RIA Inserimento: massimo €800 | a) 6 mesi, rinnovabile b) 12 mesi | Sì | Compatibile |
| ReD (Puglia) | 1 anno | ISEE ≤ €9.360 | €500, importo fisso | 12 mesi | Sì | Incompatibile con Adi e SFL |
| Contributo di solidarietà (Sicilia) | 5 anni | ISEE ≤ €5.000 | Massimo €5.000 una tantum, in unica soluzione | Una tantum | Sì | Non menzionata |
| ReIS (Sardegna) | 24 mesi | ISRE ≤ €6.500 (nel 2025) | In base al nucleo, importo massimo mensile di €1.191 (nel 2025) | 12 mesi | Sì | Incompatibile con Adi; compatibile con SFL per la componente progettuale |

Fonte: nostra elaborazione dei requisiti di accesso previsti per ciascuna misura.

Si osserva, innanzitutto, che - analogamente a quanto avviene per le misure nazionali - gli schemi locali di reddito minimo prevedono:

- un requisito di residenza e una soglia economica di accesso (ad eccezione di quello della Regione Veneto);
- la partecipazione obbligatoria a percorsi di attivazione sociale e/o lavorativa.

Tra gli elementi che, invece, differiscono dalle misure nazionali ritroviamo che per alcuni dispositivi locali:

³ Per chiarezza si riporta una breve descrizione dei vari indicatori citati. ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente): indicatore nazionale che sintetizza redditi, patrimoni e composizione del nucleo familiare, utilizzato per l'accesso alla maggior parte delle prestazioni sociali; ISRE (Indicatore della Situazione Reddituale): componente reddituale dell'ISEE, calcolata escludendo il patrimonio; ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare): indicatore sviluppato dalla Provincia autonoma di Trento, alternativo all'ISEE, utilizzato per tutte le prestazioni provinciali; DURP (Dichiarazione Unica Reddituale Provinciale): indicatore adottato dalla Provincia autonoma di Bolzano.

- l'importo mensile del contributo è fisso anziché modulato in base alla composizione del nucleo familiare (v. misura pugliese e siciliana);
- la durata dell'erogazione economica dipende dalla permanenza dello stato di bisogno, piuttosto che essere predeterminata dalla norma (v. misura valdostana e della Provincia autonoma di Trento).

Infine, la compatibilità con l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro varia: alcune risultano cumulabili con entrambi gli strumenti nazionali, altre solo con il SFL, altre ancora espressamente incompatibili con entrambi.

3. Uno sguardo in profondità alle misure locali di contrasto della povertà

Con l'obiettivo di analizzare cosa succede, nella pratica, in quei territori dove co-esistono l'Adi e una misura locale di contrasto della povertà, abbiamo svolto un approfondimento su quattro regioni/province - due nel Nord, una nel Sud Italia e una nelle isole - dove sono attive: il Reddito di Dignità (ReD) in Puglia; l'Assegno Unico Provinciale (AUP) - quota A nella Provincia di Trento; il Reddito di Inclusione Attiva (RIA) nel Veneto e il Reddito di Inclusione Sociale (ReIS) in Sardegna.

Tra aprile e luglio 2025 abbiamo condotto delle interviste semi-strutturate, online o in presenza, con i funzionari pubblici o i dirigenti che nei quattro territori considerati sono i referenti di ciascuna Amministrazione per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio delle policy analizzate. Le interviste⁴ erano finalizzate ad esplorare alcuni aspetti legati alla progettazione e, soprattutto, all'implementazione di ciascuna misura regionale/provinciale che sfuggono alla sola analisi dell'impianto di queste misure.

Le informazioni raccolte hanno consentito di analizzare più da vicino il rapporto tra l'Adi e le misure territoriali considerate, evidenziando alcuni elementi utili alla riflessione che sono presentati di seguito.

3.1. Obiettivi e origine delle misure

Un primo elemento rilevante nel considerare il rapporto tra misure locali e nazionali riguarda gli obiettivi che, secondo i referenti intervistati, tali interventi si pongono. Anche a livello nazionale, le misure che si sono succedute, pur condividendo le finalità di fondo, hanno assunto orientamenti parzialmente diversi (v. Par. 4).

Una certa varietà di orientamenti si ritrova anche nelle misure locali. Il RIA del Veneto, ad esempio, viene presentato dagli intervistati come risposta alla crisi economica del 2008-2011: gli interventi emergenziali attivati si sono progressivamente trasformati, nel 2013, in uno strumento strutturato di contrasto alle forme di vulnerabilità emerse. Al contrario, in Trentino la misura nasce nel 2009, ed è descritta come risposta ordinaria e strutturale, indipendente da congiunture critiche. Le esperienze di Puglia e Sardegna prendono forma nel 2016, in un momento di fermento politico e istituzionale legato alla discussione sull'introduzione del ReI, e si inseriscono in quel clima di rinnovata attenzione pubblica al tema della povertà.

Per tutte le misure, l'obiettivo dichiarato è il contrasto alla povertà, ma - nello sguardo dei referenti - l'accento può variare sensibilmente: dalla garanzia dei bisogni primari e del percorso verso l'autonomia (Trentino), alla promozione della dignità e della felicità (Sardegna), alla risposta a forme di deprivazione culturale e sociale (Puglia), fino al reinserimento socio-lavorativo (Puglia e Veneto).

⁴ V. griglia dell'intervista in appendice 2.

BOX 1 Origine e finalità delle misure locali a confronto

| | ORIGINE | FINALITÀ (OLTRE IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ) |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trentino (AUP quota A) | Istituita nel 2009 con fondi provinciali, misura strutturale indipendente da contingenze economiche. | Sostegno ai bisogni primari e promozione dell'autonomia. |
| Veneto (RIA) | Avviata su proposta di Comuni capoluogo, con tavolo tra Regione, enti locali, sindacati e terzo settore. | Superare l'assistenzialismo, favorendo percorsi personalizzati di reinserimento socio-lavorativo. |
| Puglia (ReD) | Nata nel 2016 in un contesto di attenzione nazionale, tramite processo condiviso con enti locali e attori sociali. | Contrastare deprivazioni materiali e culturali, promuovere reinserimento e partecipazione comunitaria. |
| Sardegna (ReIS) | Istituita nel 2016 con percorso partecipativo ampio e strutturato. | Promuovere dignità e benessere delle persone, anche il senso di realizzazione e felicità. |

3.2. Criteri di eleggibilità

L'analisi dei requisiti di accesso (non economici) alle misure locali considerate è tra gli elementi più utili, insieme alla prova dei mezzi (v. Par. 3.3) e ai percorsi di inclusione (v. Par. 3.5), per metterle a confronto con l'Adi, e capire, in particolare, in che modo possano effettivamente raggiungere quote di beneficiari non coperti dalle policy nazionali.

Peculiare è il caso del ReD: con l'obiettivo di ampliare la platea di beneficiari di Adi e SFL, con le quali risulta formalmente incompatibile (v. Tab. 1), la misura pugliese, oltre a specifici criteri di accesso riguardanti l'ISEE, l'età dei potenziali destinatari (18-65 anni), la cittadinanza e la residenza anagrafica, prevede dei punteggi aggiuntivi per i nuclei al cui interno siano presenti: immigrati con meno di 5 anni di residenza in Italia (di cui almeno 2 continuativi), o più di 5 componenti, o disoccupati ultracinquantenni, e anche per le famiglie unipersonali e per le giovani coppie, proprio quelle categorie non facilitate o non ammesse all'accesso all'Adi. L'impianto selettivo è dunque orientato, come sottolineato nell'intervista, a privilegiare chi non è facilitato o escluso dall'accesso all'Adi, rendendo il ReD una misura volutamente complementare a quella nazionale.

Per il RIA Veneto nell'intervista è stato sottolineato come non preveda alcun requisito di accesso (neanche la residenza) se non l'essere in carico ai servizi sociali territoriali. Inoltre, è compatibile sia con l'Adi sia con SFL. Si è, quindi, di fronte ad una misura locale che ha una natura estremamente differente rispetto alle misure nazionali, e che può aggiungersi a queste, sulle base delle valutazioni sui singoli casi prodotte dai servizi.

Il ReIS sardo si fonda sul principio dell'universalismo selettivo, ed è rivolto a tutti i residenti che si trovano al di sotto di una determinata soglia economica. Dal punto di vista dell'erogazione economica, la misura non è cumulabile con quelle nazionali (v. Tab. 1): i benefici monetari non possono essere percepiti contemporaneamente. Tuttavia, è prevista una compatibilità operativa con il Supporto per la formazione e il lavoro per quanto riguarda la componente progettuale: le attività di accompagnamento e reinserimento sociale e/o lavorativo finanziate nell'ambito del ReIS possono affiancarsi a quelle previste dal SFL, favorendo una gestione integrata degli interventi da parte dei servizi.

In Provincia di Trento, la Quota A dell'AUP è anch'essa improntata al principio dell'universalismo selettivo ed è compatibile con la fruizione dell'Adi (v. Tab. 1). La misura integra il beneficio economico dell'Adi laddove quest'ultimo risulti inferiore rispetto a quanto percepibile con l'AUP. In relazione ai criteri di eleggibilità, la Provincia ha fatto una scelta diversa rispetto ad altre misure locali. Quando, con l'introduzione del RdC, sono stati definiti a livello nazionale requisiti spe-

cifici di residenza e cittadinanza, questi sono stati recepiti nella misura provinciale: ciò ha avuto l'effetto di limitare l'accesso all'AUP per coloro che, pur avendo i requisiti economici e di residenza in Trentino, non rispettavano i requisiti nazionali più restrittivi. Allo stesso modo, quando con l'Adi il requisito di anzianità di residenza in Italia è stato ridotto da dieci a cinque anni, la misura locale è stata aggiornata in maniera analoga al livello nazionale.

BOX 2 Criteri di accesso non economici alle misure locali a confronto

| CRITERI DI ELEGGIBILITÀ | |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trentino (AUP quota A) | Universalismo selettivo. Allineamento ai criteri di residenza e cittadinanza stabiliti a livello nazionale. |
| Veneto (RIA) | Accesso a chi è preso in carico dai servizi sociali, senza ulteriori requisiti formali (neppure residenza). |
| Puglia (ReD) | Requisiti anagrafici (18-65 anni) e di residenza, con punteggi aggiuntivi per nuclei con immigrati da meno di 5 anni (almeno 2 continuativi), famiglie numerose, disoccupati over 50, famiglie unipersonali e giovani coppie. |
| Sardegna (ReIS) | Universalismo selettivo. |

3.3. La prova dei mezzi

Come già discusso altrove (v. Cap. 1), la prova dei mezzi rappresenta uno degli elementi centrali delle misure di reddito minimo, in quanto nella sua definizione si riflette implicitamente il concetto stesso di povertà economica che la misura intende affrontare. A livello nazionale, così come per la maggior parte delle prestazioni pubbliche, è ormai consolidato l'utilizzo dell'indicatore ISEE come strumento di riferimento per determinare la soglia di accesso (Motta, 2021). Pur non essendo l'unico elemento rilevante nella valutazione economica, l'ISEE costituisce l'asse portante della prova dei mezzi.

La prova dei mezzi rappresenta uno degli elementi centrali delle misure di reddito minimo, in quanto nella sua definizione si riflette implicitamente il concetto stesso di povertà economica che la misura intende affrontare.

A livello locale, una qualche forma di prova dei mezzi è sempre prevista, fatta eccezione per il caso specifico del RIA del Veneto, che - come già evidenziato - presenta caratteristiche peculiari. Per quanto riguarda la Puglia, il ReD è l'unica tra le misure considerate che adotta l'ISEE come soglia di accesso, in linea con l'impostazione nazionale, riprendendone di volta in volta le soglie economiche: 3.000 euro (SIA e ReD 1.0), 6.000 euro (Rei e ReD 2.0) e 9.360 euro (RdC, Adi e ReD 3.0).

Diversa è l'esperienza della Sardegna, che per il ReIS utilizza dal 2024 l'ISRE, ovvero la componente reddituale dell'ISEE. Gli interlocutori regionali hanno spiegato che la scelta nasce dall'esigenza di rappresentare in modo più fedele la condizione economica reale dei nuclei in difficoltà. L'ISEE, infatti, considera anche il patrimonio, e può quindi escludere famiglie con redditi assenti o molto bassi ma con un patrimonio (es. prima casa) che ne eleva artificialmente l'indicatore.

In Trentino viene utilizzato l'ICEF (v. Tab. 1), introdotto prima dell'ISEE e tuttora adottato per tutte le prestazioni provinciali. Coerente con l'impianto locale e con la logica integrata dell'AUP, consente valutazioni più flessibili e cucite sul livello locale. Secondo l'intervistato, però, questa coerenza interna genera una fragilità nel raccordo con le misure nazionali: la mancata interoperabilità con l'ISEE rende difficile ricostruire in tempo reale gli aiuti ricevuti e valutarne l'adeguatezza complessiva.

Queste differenze non sono meri dettagli tecnici: rivelano diverse concezioni di equità e di responsabilità pubblica. Dove l'ISEE è assunto come standard (Puglia, livello nazionale), la priorità è la coerenza amministrativa; dove si introducono indicatori alternativi (Sardegna, Trentino), prevale invece la logica di rispondere a esigenze specifiche dei territori, anche a costo di rendere più complesso il raccordo multilivello, che infatti non sempre è possibile.

BOX 3 Strumenti di calcolo della prova dei mezzi a confronto

| STRUMENTO UTILIZZATO PER LA VALUTAZIONE ECONOMICA | |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trentino (AUP quota A) | ICEF, indicatore provinciale introdotto prima dell'ISEE; flessibile e coerente con l'impianto locale, ma non interoperabile con il sistema nazionale. |
| Veneto (RIA) | Nessuna prova dei mezzi. |
| Puglia (ReD) | ISEE, con valori in linea con le misure nazionali. |
| Sardegna (Reis) | ISRE, componente reddituale dell'ISEE, per rappresentare meglio i nuclei a basso reddito ma con patrimonio che innalzerebbe l'ISEE. |

3.4. Sistemi informativi

L'esistenza di sistemi informativi interoperabili sui destinatari di Adi/SFL e delle misure territoriali rappresenta un requisito indispensabile per garantire una più efficace identificazione del target a cui destinare i benefici, il monitoraggio della situazione economica e sociale dei percettori, e per questa via migliori livelli di integrazione tra le diverse misure, scongiurando i rischi di duplicazione o sovrapposizione degli interventi.

In continuità con studi precedenti (Ancora & Giuliano, 2022; Nesti et al., 2023), questo è un elemento valutato come punto di criticità in quasi tutti i territori analizzati. A Trento, così come in Puglia e in Sardegna, viene segnalata la difficoltà di controllo sui requisiti di accesso dichiarati dai cittadini, in quanto i sistemi informativi locali non consentono di ricostruire in tempo reale i redditi dei beneficiari né di sapere con certezza se e quando vengano erogate le misure nazionali (Adi o SFL) e in quale entità. Questa opacità limita la possibilità di calibrare la misura regionale in modo coordinato con gli altri interventi di sostegno.

Tale mancanza produce conseguenze rilevanti: da un lato, per i beneficiari, che rischiano di essere individuati come destinatari di doppie erogazioni solo dopo l'avvenuto pagamento del sussidio, con conseguente obbligo di restituzione di quote percepite indebitamente; dall'altro, per le amministrazioni locali, che devono affrontare un notevole carico gestionale per recuperare informazioni e dialogare con il livello nazionale in assenza di canali automatizzati. Dalle interviste emerge, in più casi, una forma di rassegnazione da parte dei decisori locali rispetto a questa persistente incomunicabilità. Il risultato è una progressiva ridefinizione delle misure locali, orientata a eliminare ogni sovrapposizione con gli interventi nazionali, evitando quindi attraverso il disegno normativo conflitti, errori e duplicazioni.

Fa eccezione il Veneto dove l'intervistata riporta l'operatività di una piattaforma denominata "Sistema informativo Lavoro e Sociale" che raccoglie una serie di informazioni sull'utenza dei servizi (anagrafiche, sulla composizione del nucleo, sulla situazione economica, lavorativa ecc.), inclusa anche la fruizione di prestazioni assistenziali, come l'Adi. Il personale dell'amministrazione regionale e gli operatori delle ATS possono, quindi, visualizzare le informazioni sui percettori del RIA, e capire se beneficino anche dell'Adi.

BOX 4 Piattaforme informative a confronto

| STRUMENTO INFORMATIVO DISPONIBILE | |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trentino (AUP quota A) | Nessun sistema interoperabile con il nazionale; le verifiche su Adi avvengono a posteriori, con possibili recuperi di somme e sovraccarico amministrativo. |
| Veneto (RIA) | “Sistema informativo Lavoro e Sociale” (SILS) integrato con dati anagrafici, economici e lavorativi, e con informazioni su Adi e altre prestazioni. |
| Puglia (ReD) | Nessun collegamento diretto con il nazionale; difficile il controllo preventivo su cumulo di prestazioni e requisiti. |
| Sardegna (ReIS) | Nessuna integrazione con banche dati nazionali; verifiche manuali e gestione rallentata. |

3.5. Percorsi di inclusione e condizionalità

Tutte le misure territoriali analizzate condividono con l’Adi, e con le policy nazionali che lo hanno preceduto, un forte richiamo all’attivazione dei beneficiari, prendendo le distanze da visioni assistenzialistiche del sostegno pubblico (Bolzoni & Granaglia, 2021).

Le referenti intervistate di Puglia e Veneto pongono l’accento sul percorso di attivazione come nucleo centrale della misura, da cui discende l’erogazione del contributo economico. In questi casi, il sostegno monetario è strettamente funzionale alla realizzazione del progetto personalizzato. Al contrario, in Trentino e Sardegna dalle interviste prevale un’impostazione in cui l’erogazione economica rappresenta la componente primaria a cui si affianca il percorso di inclusione. Qui, il progetto di attivazione assume una funzione integrativa, pensata per rafforzare gli effetti della misura.

In ogni caso, i destinatari di queste misure sono chiamati a svolgere una gamma diversificata di attività: si va dai tirocini del ReD pugliese, ai percorsi di sostegno scolastico, e ai servizi a favore della collettività del ReIS sardo, alle azioni finalizzate all’empowerment e all’inclusione socio-lavorativa concordate con i servizi sociali per i beneficiari dell’AUP Trento e del RIA in Veneto.

La centralità dei servizi territoriali nella progettazione, nella messa in atto e nel monitoraggio dei percorsi di inclusione accomuna tutte le misure territoriali considerate: sono gli operatori dei servizi a effettuare una valutazione della situazione complessiva dei beneficiari per progettare gli interventi più congeniali al singolo caso.

La componente di attivazione è strettamente legata al concetto di condizionalità, vale a dire il vincolo per i beneficiari “di fare qualcosa” per poter ricevere il contributo economico, pena la decurtazione o decadenza dello stesso. Rispetto all’applicazione di questo principio, ben presente nelle misure nazionali, in tre delle realtà esaminate gli intervistati definiscono esplicitamente le misure come condizionali. Fa eccezione il Veneto, dove è stato sottolineato che la partecipazione al patto non viene mai presentata in questi termini, per evitare di trasmettere ai beneficiari l’idea di un vincolo formale. Dall’analisi emerge comunque, nella maggior parte dei casi, un’applicazione pragmatica e non severa della condizionalità, in linea con quanto rilevato in recenti studi sul RdC (Busso et al., 2023): pur essendo obbligatorie ai fini della fruizione del sussidio, le attività di reinserimento socio-lavorativo non sono accompagnate da una forte tendenza sanzionatoria nei casi di parziale inadempienza.

BOX 5 Percorsi di inclusione e condizionalità a confronto

| | PERCORSI DI INCLUSIONE | CONDIZIONALITÀ |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Trentino (AUP quota A) | Percorsi concordati con i servizi sociali, finalizzati a rafforzare competenze e autonomia. | Obblighi di attivazione presenti. |
| Veneto (RIA) | Percorso personalizzato, il contributo economico è collegato alla partecipazione. | La partecipazione ai percorsi non è formalmente un vincolo. |
| Puglia (ReD) | Tirocini e altre attività di inclusione socio-lavorativa come nucleo della misura. | Obblighi di attivazione presenti. |
| Sardegna (ReIS) | Sostegno scolastico, servizi a favore della collettività e altre attività di inclusione. | Obblighi di attivazione presenti. |

4. Prospettive emergenti e tensioni tra livello locale e nazionale

Gli elementi appena presentati stimolano una riflessione su alcune questioni cruciali che emergono nell'intersezione tra i livelli locale e nazionale. In particolare, sono tre gli assi fondamentali che è utile analizzare:

1. gli obiettivi delle policy, ovvero se le finalità del reddito minimo al livello locale e al livello nazionale siano o meno coincidenti, e se e come si siano trasformate nel tempo;
2. la selezione della platea dei beneficiari, in particolare il modo in cui le misure locali hanno cercato di includere soggetti potenzialmente esclusi dalle misure nazionali (a causa di requisiti categoriali, di residenza, di cittadinanza o di struttura familiare);
3. il modello di coordinamento economico tra i due livelli, ovvero la scelta se costruire una relazione di integrazione (dove le due misure possono cumularsi) o di separazione (dove l'una esclude l'altra).

Per quanto riguarda il primo asse, a livello nazionale nel corso della loro evoluzione le misure di reddito minimo hanno perseguito obiettivi solo parzialmente convergenti: il ReI può essere letto come una misura pura di contrasto alla povertà, mentre il RdC si configurava come uno strumento "ibrido", con finalità primarie di attivazione lavorativa e solo secondariamente di sostegno al reddito. L'esplicita categorialità familiare dell'Adi ha poi segnato un ulteriore spostamento verso la tutela dei nuclei con specifici carichi di cura (Gori, 2023). Anche le misure locali riflettono orientamenti plurali, oscillando tra garanzia dei bisogni primari, promozione dell'autonomia, dignità e felicità, contrasto alla deprivazione culturale e sociale e reinserimento socio-lavorativo. Questa pluralità di fini conferma che la discussione su quali sono, o debbano essere, gli obiettivi di una misura di reddito minimo rimane una partita aperta e non ancora definita, che richiede confronto e condivisione.

Rispetto al secondo asse, l'esperienza della Puglia è significativa: l'ultima edizione del ReD è stata esplicitamente orientata a raggiungere categorie che rischiavano di rimanere escluse dalla nuova impostazione dell'Adi. Si è trattato di un tentativo consapevole di costruire una contro-categorialità locale, pur mantenendo l'attenzione anche a nuclei vulnerabili già beneficiari del RdC e poi dell'Adi. L'introduzione formale dell'incompatibilità tra ReD e Adi ha risposto alla necessità di evitare sovrapposizioni residue. Questi elementi hanno però contribuito a produrre criticità operative durante la fase di transizione tra RdC e Adi a fine 2023: la popolazione, incerta sull'accesso all'Adi, ha generato un picco di richieste di ReD (27.000 domande per 2.500 posti disponibili), mettendo sotto pressione la capacità di gestione locale.

Il terzo asse rimanda ai casi di Sardegna e Trentino che, pur attraverso strumenti e in contesti differenti, hanno seguito un percorso simile. Entrambe avevano inizialmente adottato un modello di integrazione economica tra misure nazionali e locali. In Sardegna ciò è avvenuto con il SIA, il

Rei e in parte con il RdC (limitatamente a chi percepiva meno di 100 euro mensili con la misura nazionale). Come abbiamo visto, in Trentino, la Quota A dell'AUP è tuttora compatibile con l'Adi: ne integra l'importo a condizione che il beneficio provinciale superi quello nazionale. Tuttavia, in entrambi i contesti, le difficoltà di coordinamento e la mancanza di interoperabilità tra i sistemi informativi dei due livelli hanno portato a un ripensamento. La Sardegna ha già formalizzato l'incompatibilità: l'accesso al ReIS è subordinato alla mancata ammissione all'Adi. Il Trentino sta valutando l'introduzione di un principio di alternatività, lasciando al beneficiario la possibilità di scegliere tra le due misure, con l'obiettivo di semplificare le procedure e garantire maggiore tempestività, oggi ostacolata dal doppio iter (prima domanda Adi, poi eventuale accesso all'AUP).

In sintesi, tre delle quattro esperienze regionali esaminate (Puglia, Sardegna e Trentino) mostrano una tendenza convergente verso l'incompatibilità o la separazione netta tra livello nazionale e locale. Si tratta di un'evoluzione rilevante, che prende forma proprio nel rapporto con il disegno nazionale e che merita attenzione anche nella progettazione delle misure statali. Se, come proposto nella prima relazione del Comitato scientifico sul Reddito di Cittadinanza (2021), il livello nazionale costituisce un LEP per tutto il territorio, con la possibilità per i livelli locali di integrare il beneficio, l'esperienza concreta mostra che il rapporto tra i due livelli sta evolvendo in direzione opposta.

Tra i casi analizzati, diversa è la scelta del Veneto, dove il RIA rappresenta un modello di convivenza regolata tra misura locale e nazionale. Poiché l'attivazione del RIA avviene direttamente attraverso il servizio sociale professionale, la misura è fortemente adattabile alla condizione del singolo beneficiario: può essere complementare o sostitutiva rispetto all'Adi, in base alla valutazione del caso. Questo approccio garantisce un'elevata flessibilità operativa, ma richiede anche un forte investimento nei sistemi informativi (come già sta avvenendo) e nella capacità decisionale delle équipe territoriali.

Le dinamiche appena esposte si intrecciano con un ulteriore elemento: la forma giuridica e la copertura finanziaria delle misure locali. Solo il Trentino presenta un modello strutturale e universalistico, con una spesa effettiva di oltre 21 milioni di euro tra luglio 2022 e giugno 2023 destinata all'AUP. Il Veneto ha adottato un modello di sostegno del RIA permanente ma programmato annualmente, con una disponibilità finanziaria fissata a 6 milioni per ogni annualità. In Puglia e Sardegna, pur in presenza di una continuità di fatto, i finanziamenti sono allocati tramite bandi annuali, che selezionano i beneficiari a ogni tornata. I fondi mobilitati restano comunque consistenti: 45 milioni per la Puglia nel periodo 2021-2027 e 34 milioni per la sola annualità 2024 in Sardegna⁵.

In definitiva, il confronto tra misure locali e nazionali non restituisce solo una mappa di differenze operative, ma una tensione più profonda tra modi divergenti di intendere la protezione sociale: da un lato, la costruzione di un impianto locale armonico con quello nazionale; dall'altro, la produzione di un impianto alternativo, più flessibile e vicino alle esigenze dei territori. In questo spazio intermedio tra livelli - a volte di sovrapposizione, altre di disallineamento - si gioca una parte cruciale della capacità del sistema di rispondere alla povertà in modo tempestivo e appropriato.

Nei territori, il futuro delle politiche di reddito minimo dipenderà anche dalla capacità di riconoscere il valore di questa dialettica, non solo come fonte di problemi, ma come opportunità per costruire un welfare realmente multilivello, orientato non alla semplificazione, ma alla presa in carico plurale delle situazioni di povertà locali.

5 I dati riportati in questo paragrafo sono stati raccolti nel corso delle interviste condotte con i referenti delle amministrazioni regionali coinvolte. Per quanto riguarda il caso della Provincia autonoma di Trento, i dati provengono dalla documentazione presentata dalla dott.ssa Rampin in occasione della Conferenza sulla povertà in Trentino, disponibile all'indirizzo

<https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/documenti-studi-e-ricerche/Pages/articolo.aspx?uid=1177>

Bibliografia

Ancora, A., & Giuliano, G. A. (2022). *Dal ReI al RdC: Il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà* (28; INAPP Report). Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP). <http://www.inapp.org/>

Bolzoni, M., & Granaglia, E. (2021). Work-Related Conditionality and Minimum Income Schemes: Where Is the Eu Going? *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3/2021. <https://doi.org/10.1447/102655>

Busso, S., Gori, C., & Mazzuca, L. (2023). Il patto e la condizionalità. In C. Gori (Ed.), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori* (1ª edizione). Carocci editore.

Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza. (2021). *Relazione di Valutazione del Reddito di Cittadinanza*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. <https://www.lavoro.gov.it>

Gori, C. (2023, May 18). Dopo il RdC, la categorialità familiare. *Welforum.It*. <https://www.welforum.it/il-punto/limpegno-di-caritas-nel-contrasto-alla-poverta/dopo-il-rdc-la-categorialita-familiare/>

Gori, C., & Bertoluzza, G. (2023). Introduzione. In C. Gori (Ed.), *Il reddito minimo in azione: Territori, servizi, attori* (1ª edizione). Carocci editore.

Granaglia, E., & Bolzoni, M. (Eds.). (2016). *Il reddito di base*. Ediesse.

Motta, M. (2021). La misurazione della condizione economica delle famiglie: ISEE e oltre. In Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza - Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Edizioni Palumbi.

Nesti, G., Bassoli, M., & Visentin, M. (2023). Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale: Un'analisi delle capacità amministrative. *Stato e Mercato*, 2/2023. <https://doi.org/10.1425/108267>

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* (Prima edizione). EGEA.

Salmieri, L. (a cura di) (2021). *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*. Roma: Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.

Spano, P., Trivellato, U., & Zanini, N. (2013). *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: Che cosa possiamo imparare?* <https://irvapp.fbk.eu/it/publications/detail/le-esperienze-italiane-di-misure-di-contrasto-della-poverta-che-cosa-possiamo-imparare/>

APPENDICE

1

BREVE DESCRIZIONE DELLE MISURE DI REDDITO MINIMO LOCALI⁶

I Contributi per l’Inclusione Sociale (Valle d’Aosta), introdotti dall’art. 13 della LR 23/2010 e destinati alle famiglie, anche unipersonali, residenti sul territorio regionale, che hanno redditi inferiori alla soglia mensile del minimo vitale (fissata in €586 per il 2024). La fruizione dei contributi è subordinata all’adesione da parte dei beneficiari a un percorso di sostegno concordato con i servizi sociali o sociosanitari territoriali.

L’Assegno Unico Provinciale, AUP - quota A (Trento), è stato istituito con il nome di Reddito di Garanzia nel 2009 e poi riformato dalla LP 20/2016. È la componente dell’AUP rivolta alle famiglie a basso reddito residenti da almeno tre anni nella provincia di Trento. Il contributo si articola in un trasferimento monetario e in percorsi di inclusione rivolti ai nuclei. L’accesso alla quota A è subordinato a un valore ICEF inferiore a 0,16 e l’erogazione avviene in modo integrato con le altre quote che compongono l’AUP, previste per i minori, per le persone con disabilità e per il sostegno alla natalità.

Il Reddito Minimo di Inserimento (Bolzano) è una misura di assistenza economica introdotta nel 2000 (Decreto del Presidente della Provincia 30/2000) che prevede, altresì, percorsi di accompagnamento sociale. Ha, di regola, una durata massima di sei mesi e l’importo mensile corrisposto varia in base alla composizione del nucleo familiare (€492 per nucleo unipersonale, €1.455 per famiglie con sette componenti).

⁶ Per maggiori dettagli e approfondimenti sulle misure:

Contributi per l’Inclusione Sociale:

https://www.regione.vda.it/servsociali/contributi_finanziari_e_assistenza_economica/elenco_completo/lr_23_2010/famiglia_art_13_contributi_per_inclusione_sociale_legge_regionale_23_2010_i.aspx

Assegno Unico Provinciale: <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Domanda-per-la-concessione-dell-assegno-unico-provinciale>

Reddito minimo di inserimento: <https://civis.bz.it/it/servizi/servizio.html?id=1010283>

Reddito di Inclusione Attiva: <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/misura-ria>

Reddito di Dignità: <https://www.regione.puglia.it/web/welfare-diritti-e-cittadinanza/poverta-e-inclusione>

Contributo di solidarietà una tantum: <https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/avviso-pubblico-concessione-contributo-solidarieta-fondo-perduto-una-tantum>

Reddito di inclusione sociale: <https://www.sardegnaewelfare.it/argomenti/contrasto-alla-poverta/reddito-di-inclusione-sociale-reis-agiudu-torrau/>

APPENDICE

1

Il Reddito di Inclusione Attiva, RIA (Veneto), promosso già nel 2013 come programma sperimentale con il nome di Reddito di Ultima Istanza e poi divenuto RIA nel 2016 (LR 8/2016). Si tratta di una misura rivolta alle persone in carico dai servizi sociali in condizioni di vulnerabilità economica e sociale. Prevede due ambiti di intervento principali: l'assistenza economica alle persone non facilmente collocabili nel mercato del lavoro, che aderiscono ad un percorso di attività di volontariato sul territorio (RIA Sostegno), e l'attivazione lavorativa di persone collocabili nel mondo del lavoro mediante tirocini, corsi di riqualificazione ecc. (RIA Inserimento).

Il Reddito di Dignità, ReD (Puglia), una misura di sostegno al reddito introdotta nel 2016 con la LR 3/2016, accompagnata da programmi di reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari. L'ultima versione della misura, quella relativa all'anno 2024, è rivolta ai cittadini dai 18 ai 65 anni residenti in Puglia da almeno un anno; punteggi aggiuntivi sono attribuiti ai nuclei in cui sono presenti immigrati con meno di 5 anni di residenza in Italia, alle giovani coppie, ai nuclei unipersonali e alle famiglie numerose o con persone disoccupate aventi più di 50 anni. L'erogazione del contributo mensile di €500 è subordinata alla partecipazione a percorsi di inclusione concordati con i servizi sociali territoriali.

Contributo di solidarietà una tantum (Sicilia), approvato con la LR 28/2024 e destinato ai residenti in Sicilia da almeno 5 anni in possesso di un ISEE inferiore a €5.000. L'importo del contributo è determinato in base a parametri economici e caratteristiche del nucleo familiare, fino ad un massimo di €5.000. I potenziali beneficiari sono chiamati a fare richiesta al proprio Comune di residenza per essere destinati ad attività socialmente utili.

Reddito di inclusione sociale, ReIS (Sardegna), istituito con LR 18/2016, è una misura destinata ai residenti in Sardegna da almeno 24 mesi con un ISRE non superiore a €6.000 (bando anno 2024), e a €6.500 (bando anno 2025). Consta di un budget di inclusione, calcolato sulla base dell'ISRE e della scala di equivalenza dell'ISEE, che comprende una componente economica (70% del budget di inclusione), erogata per 12 mesi, e una componente di progetto di inclusione sociale e lavorativa (30% del budget di inclusione).

TRACCIA INTERVISTA A DIRIGENTI E FUNZIONARI REGIONALI/PROVINCIALI SULLE MISURE LOCALI DI REDDITO MINIMO



OBIETTIVO

Comprendere il funzionamento, le logiche e il posizionamento della misura locale rispetto all'Assegno di inclusione (Adi), soffermandosi su criteri di accesso, logiche di attivazione e fonti informative.

1

Ruolo e contesto istituzionale

- ▶ Può raccontarmi brevemente qual è il suo ruolo e di che cosa si occupa rispetto a questa misura?
- ▶ Da quanto tempo lavora su questa misura?

2

Genesi e obiettivi della misura

- ▶ Quando è stata istituita questa misura a livello locale? In risposta a quali esigenze?
- ▶ Con quali obiettivi specifici è stata pensata?
- ▶ Ci sono stati cambiamenti nel tempo (modifiche, sospensioni, evoluzioni)?

3

Relazione tra misura locale e Assegno di inclusione (Adi)

- ▶ Come si colloca questa misura rispetto all'Assegno di inclusione?
- ▶ La considerate complementare, supplementare, sussidiaria o con un altro tipo di relazione?
- ▶ Ci sono meccanismi formali o informali di coordinamento tra le due misure?

4**Criteri di accesso e platea raggiunta**

- ▶ Quali sono i criteri di accesso alla misura locale (requisiti economici, anagrafici, residenziali, ecc.)?
- ▶ Ci sono condizioni legate alla composizione del nucleo familiare o alla durata della residenza?
- ▶ Questi criteri sono stati pensati in relazione a quelli dell'Adi, ad esempio per intercettare chi ne resta escluso, oppure sono stati concepiti in modo autonomo o alternativo?

5**Logica della misura: sostegno economico e/o attivazione**

- ▶ La misura prevede solo un trasferimento monetario o anche percorsi di accompagnamento (sociale, lavorativo, abitativo...)?
- ▶ Se sì, chi si occupa dell'attivazione (servizi sociali, Centri per l'Impiego, enti del terzo settore...)?
- ▶ In che modo viene costruito un eventuale progetto personalizzato o un patto con il beneficiario?
- ▶ Quanto pesa concretamente l'attivazione rispetto all'erogazione economica?

6**Dati, trasparenza e fonti informative**

- ▶ Sono disponibili dati pubblici sulla misura (numeri di beneficiari, importi erogati, valutazioni d'impatto...)?
- ▶ Dove si possono trovare queste informazioni?
- ▶ Avete strumenti di monitoraggio interni? Pubblicate report periodici?

4

ADI E SFL ALLA PROVA DEI TERRITORI: IL PUNTO DI VISTA DI CARITAS

Nunzia De Capite, *Caritas Italiana*

Introduzione

Dal 2014 Caritas Italiana monitora le politiche pubbliche di contrasto alla povertà, leggendo le misure di sostegno anche attraverso lo sguardo delle Caritas locali che incontrano quotidianamente persone e famiglie in difficoltà.

Ci sono almeno quattro motivi che rendono questo punto di vista essenziale.

In primo luogo, Caritas incontra spesso persone già sostenute dal welfare pubblico ed è allora utile capire perché, pur ricevendo aiuti statali, esse continuino a cercare supporto anche nel privato sociale. In secondo luogo, Caritas intercetta anche chi resta escluso dai circuiti istituzionali, rivelando bisogni che non trovano risposta nei servizi pubblici. In entrambi i casi, il ruolo di “sentinella sociale” svolto dalle Caritas si conferma cruciale nel far emergere fragilità spesso sommerse.

Un terzo aspetto riguarda l'intreccio tra intervento pubblico e ruolo del privato sociale: poiché entrambi si rivolgono alle persone in povertà, il punto di vista di Caritas permette di capire come si intersecano le rispettive azioni, per evitare sovrapposizioni o sostituzioni che lascino scoperte fasce di popolazione. Infine, le politiche non si limitano ad erogare risorse e servizi: influenzano la percezione che le persone hanno di sé e della propria condizione e plasmano l'immaginario collettivo sulla povertà. Anche su questo piano, il punto di vista di Caritas offre un contributo prezioso.

Lo sguardo degli operatori Caritas rappresenta, quindi, un prisma prezioso per cogliere aspetti delle misure nazionali altrimenti invisibili. In quest'ottica, Caritas Italiana ha coinvolto operatori di diverse Caritas diocesane in tre focus group (maggio 2025), raccogliendo testimonianze sul funzionamento dell'Assegno di inclusione (Adi) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL).

Per la stesura di questo capitolo Caritas Italiana ringrazia le Caritas diocesane che hanno partecipato ai focus group del 27-28 maggio 2025 e che hanno inviato contributi scritti, arricchendo il monitoraggio con esperienze e osservazioni dai territori.

Hanno contribuito le Caritas di: Gubbio, Torino, Roma, Potenza, Salerno, Ascoli Piceno, Chieti-Vasto, Teramo/Atri, Lanciano-Ortona, Trivento, Rossano-Cariati, Pesaro, Tempio Ampurias, Bergamo, Aversa, Venafrò, Verona, Città di Castello, Sessa Aurunca e Milano.

Grazie al loro impegno è stato possibile restituire un quadro condiviso e approfondito del funzionamento e dell'impatto delle nuove misure sulle persone seguite dalle Caritas e sul lavoro delle Caritas stesse.

I partecipanti – operatori dei centri di ascolto e responsabili di progetti – hanno condiviso esperienze, difficoltà e proposte, fornendo una vera e propria “prova sul campo” delle nuove misure.

Questo capitolo restituisce ciò che è emerso: le esclusioni generate da Adi e SFL, gli ostacoli burocratici, il rapporto con i servizi sociali, le criticità del SFL, l’impatto sul lavoro delle Caritas e infine le proposte di miglioramento. L’obiettivo è offrire un’analisi chiara e approfondita, utile sia agli addetti ai lavori sia a un pubblico più ampio, per comprendere come le politiche incidono davvero sulla vita delle persone in povertà.

1. Gli esclusi dalle nuove misure: cinque profili emergenti

Uno dei primi aspetti segnalati dagli operatori Caritas riguarda la platea di persone rimaste escluse dalle nuove misure. I requisiti più stringenti di Adi e SFL rispetto al RdC hanno lasciato scoperte proprio fasce fragili. In molte Caritas si stima che la copertura sia scesa dal 60% al 40% delle famiglie seguite: circa un 20% che prima riceveva sostegno ora non ha più nulla. In altre zone si parla addirittura di “metà degli utenti” rimasti esclusi (v. Cap. 2).

Ma chi sono, in concreto, questi nuovi esclusi? Le esperienze raccolte convergono su cinque profili ricorrenti.

Persone con invalidità medio-grave

Si tratta di persone “troppo fragili per lavorare ma non abbastanza per accedere alla misura”: ad esempio, chi ha un’invalidità al 70% non riceve né pensione né Adi, pur faticando a reinserirsi dal punto di vista lavorativo. Un operatore racconta: “sono arrabbiatissimi perché non riescono a lavorare e si vedono tagliati fuori dalla burocrazia”.

Adulti soli di mezza età

Uomini e donne sopra i 50 anni, spesso soli o separati, con carriere lavorative discontinue e competenze obsolete. Formalmente “occupabili” e quindi indirizzati al SFL, in realtà restano lontani dal mercato del lavoro. Un’operatrice nota un “notevole aumento delle richieste” da parte di disoccupati tra i 35 e i 55 anni, ma anche di persone vicine ai 60 anni che si trovano in un “limbo”: troppo giovani per la pensione, troppo anziani per un impiego.

Giovani adulti soli

Persone sotto i 50 anni, senza figli né reti familiari. Per loro l’Adi non è accessibile e il SFL spesso non funziona¹: c’è chi non ha presentato domanda per mancanza di competenze digitali, chi è in attesa di convocazione, chi frequenta corsi che non hanno sbocchi. “Prima, col RdC, riuscivano almeno a coprire parte delle spese”, osserva un’operatrice, “ora si presentano con richieste pressanti, soprattutto per bollette e alimenti”.

Cittadini stranieri

Gli stranieri continuano a restare penalizzati, nonostante la riduzione del numero di anni di residenza richiesti per fare domanda (passati da 10, come previsto dal RdC, a 5 con l’Adi). Le famiglie con minori che potrebbero accedere all’Adi ma che sono prive di carta di soggiorno restano escluse, così come chi è in attesa del rinnovo del permesso, con le pratiche INPS bloccate. Un operatore sottolinea la rigidità della norma: “nelle more del rinnovo, la famiglia resta senza aiuto, anche se vive qui in Italia da anni”.

¹ Su questo si veda anche il par. 5 dedicato al SFL.

Le persone “invisibili”

Infine, dai focus group emergono anche alcune figure “invisibili”, “zone grigie” che rischiano di sfuggire del tutto alle nuove misure. Sono le donne vittime di tratta, spesso senza dimora e fuori dai circuiti ufficiali, per le quali l’accesso a SFL o Adi è praticamente impossibile. Oppure persone con pendenze penali o in misure alternative alla detenzione: ex detenuti, affidati in prova, che formalmente fanno ancora parte di nuclei familiari (magari lontani) e per ragioni tecniche risultano esclusi dall’Adi, oppure non vengono considerati “attivabili” in modo adeguato. Un altro caso citato è quello dei nuclei familiari “spezzati” dalle regole ISEE: ad esempio genitori single con figli a carico non riconosciuti come nuclei monogenitore a causa della presenza formale di un altro adulto nello stato di famiglia, o famiglie allargate i cui componenti vengono considerati insieme ai fini economici pur vivendo separati.

Il risultato di queste esclusioni è palpabile nei centri Caritas: persone che fino al 2023 contavano sul Reddito di Cittadinanza ora si riversano nuovamente nei centri Caritas. In molti casi essi provano sentimenti di frustrazione e abbandono, quando non di vera e propria rabbia, poiché si vedono “trattati ingiustamente” da nuovi requisiti che non tengono conto delle loro effettive difficoltà. Sono i cosiddetti “ultimi tra gli ultimi”, che adesso, tagliati fuori dall’Adi/SFL, tornano a bussare alla porta della Caritas con bisogni spesso materiali e urgenti.

2. L’impatto sulle Caritas e sulle persone

L’aumento esplosivo di richieste di aiuto materiale

La conseguenza immediata di queste esclusioni e restrizioni è che le Caritas diocesane si sono trovate ad assorbire un nuovo, consistente e inatteso aumento di domanda di aiuto. Se con il RdC molte famiglie riuscivano a coprire almeno le spese essenziali (affitto, bollette, beni alimentari) e si rivolgevano alla Caritas soprattutto per supporti integrativi o emergenze, ora si sta assistendo a un ritorno verso i bisogni primari. Numerosi operatori testimoniano che le richieste ai centri Caritas sono tornate a concentrarsi su beni di prima necessità: pacchi alimentari, pagamento di utenze, contributi affitto, materiale scolastico per i figli. Molti beneficiari Adi ricevono importi che spesso vengono interamente assorbiti da una sola voce di spesa, per lo più l’affitto. Un’operatrice ha osservato che “è matematicamente impossibile vivere con 500 euro, anche in casa popolare, quando bisogna pagare utenze e tutto il resto”. In pratica l’Adi, coprendo 400-500 euro al mese, viene utilizzato per pagare l’affitto (o la quota minima di affitto nelle case popolari), lasciando “100 euro in tasca” o poco più per tutte le altre necessità. È evidente che con queste cifre la persona o la famiglia restino in uno stato di indigenza di fatto, e debbano ricorrere nuovamente agli aiuti.

Chi è nell’Adi non lascia Caritas

Un dato trasversale emerso, infatti, è che anche chi percepisce regolarmente l’Adi o il SFL continua a rivolgersi alle Caritas. Le Caritas raccontano di famiglie che tornano a presentarsi più spesso e più di prima. In alcuni centri di ascolto l’affluenza è aumentata significativamente e gli empori solidali registrano un balzo di accessi. Ci sono persone che chiedono un pacco viveri aggiuntivo a metà mese perché hanno già terminato l’Adi, oppure famiglie che domandano piccoli aiuti economici per evitare distacchi di luce e gas. Emblematico il caso riportato a Roma, dove per molti nuclei l’Adi è l’unica fonte di reddito e “la richiesta massiva diventa alloggio, alloggio, alloggio”. Cioè, il bisogno più urgente segnalato ai centri Caritas della capitale è ottenere un alloggio: contributi affitto, posti in strutture, aiuto per evitare sfratti. Questo perché con i soli mezzi economici disponibili (Adi o poco più) non si riesce più a mantenere una casa dignitosa.

Disagio psicologico in crescita: un fenomeno da gestire

Gli operatori notano anche un preoccupante aumento di problemi collaterali legati alla povertà, che si sono acuiti anche a seguito dell'indebolimento del sostegno pubblico. Ad esempio, in diverse zone è cresciuta la domanda di supporto psicologico: c'è chi cade in depressione perché non sa come andare avanti; aumentano i casi di disagio mentale "borderline" non abbastanza gravi per il servizio sanitario ma comunque da non trascurare. In alcune Caritas – viene riferito – le richieste di colloqui con psicologi o counsellor sono triplicate rispetto al periodo del RdC. Le Caritas che dispongono di servizi di ascolto psicologico (spesso tramite volontari o progetti dedicati) faticano a far fronte a tutti i casi. Un operatore ha spiegato come la maggiore difficoltà oggi sia accompagnare persone con fragilità psichiche "border", che non hanno ancora consapevolezza del proprio disturbo e non rientrano nei criteri per l'assistenza pubblica, ritrovandosi così senza nessun aiuto finché il problema non diventa acuto. Questo scenario spinge le Caritas ad allestire risposte nuove (come progetti ad hoc per l'accompagnamento psicologico precoce), evidenziando altresì un gap nel sistema di welfare complessivo.

Il "paracadute Caritas" e l'impatto delle misure sull'operato quotidiano

In sostanza, le Caritas diocesane sono tornate ad essere un presidio di prima linea per fasce di popolazione che sono state escluse o sono poco coperte dalle misure nazionali. Non a caso è stato detto che "le Caritas sono il paracadute per le persone uscite dal Reddito di Cittadinanza": in assenza di una rete di protezione pubblica, c'è la rete ecclesiale che cerca di evitare lo schianto al suolo. Tuttavia, ciò comporta un'enorme pressione aggiuntiva sulle Caritas. Gli operatori segnalano non solo un aumento quantitativo di persone che si rivolgono alle Caritas, ma anche una maggiore complessità delle situazioni da gestire e una frequenza più intensa dei contatti (alcune famiglie ora bussano alla Caritas settimanalmente, mentre prima venivano solo una volta al mese).

Questa evoluzione ha delle conseguenze già in atto sul modo stesso di operare della Caritas. Molti sottolineano il rischio di uno schiacciamento verso un'assistenza meramente materiale e burocratica, a scapito dell'accompagnamento personalizzato che da sempre caratterizza l'approccio Caritas. "Siamo tornati a distribuire beni e a fornire informazioni, più che a progettare percorsi" è la realtà con cui le Caritas si trovano a dover fare i conti. Un'operatrice riflette sul fatto che si rischia di offuscare l'identità pedagogica della Caritas – quella basata sulla promozione della persona – perché l'urgenza ora è dare risposta immediata a bisogni primari dilaganti. Caritas supplisce anche sul fronte informativo e burocratico, diventando di fatto uno sportello a cui le famiglie chiedono come fare domanda, quali documenti servono, perché il pagamento è sospeso, ecc.

"Dall'accompagnamento educativo e relazionale si rischia di scivolare verso il semplice sostegno materiale e informativo", si è detto durante i focus group. Questo non significa che le Caritas rinuncino alla propria missione, ma che sentono forte la tensione tra rispondere al qui-ed-ora (dare da mangiare, pagare un affitto, spiegare una burocrazia) e continuare a progettare il dopo (inserimenti lavorativi, formazione, inclusione sociale).

In positivo, tuttavia, va evidenziato che la rete Caritas sta mostrando grande capacità di adattamento. Laddove possibile, si cerca di attivare risorse comunitarie: volontari, donazioni, fondi propri delle diocesi, reti informali. In molti territori le Caritas stanno anche rafforzando la collaborazione con gli enti pubblici per gestire insieme i casi più complessi. In breve, le Caritas, di fronte alla "coperta corta" delle nuove misure, agiscono come ultimo baluardo, pur con tutti i limiti e le difficoltà del caso.

La rete Caritas sta mostrando grande capacità di adattamento. Laddove possibile, si cerca di attivare risorse comunitarie: volontari, donazioni, fondi propri delle diocesi, reti informali. In molti territori le Caritas stanno anche rafforzando la collaborazione con gli enti pubblici per gestire insieme i casi più complessi.

3. Ostacoli burocratici e procedurali

Un capitolo importante delle criticità emerse riguarda la burocrazia. Molte famiglie poverissime si sono trovate spiazzate di fronte alle nuove regole e procedure richieste per accedere a Adi e SFL. Come hanno ribadito più operatori, “questa riforma ha aumentato i paletti e la complessità amministrativa”, creando non di rado confusione e disorientamento tra i beneficiari.

La presentazione delle domande e la fase di transizione: una doppia fatica

Un primo scoglio è stata proprio la presentazione delle domande. L’Adi e il SFL richiedono entrambe di inoltrare domanda online attraverso il portale INPS (personalmente o tramite un Patronato/CAF). Queste modalità non differiscono da quelle del Reddito di Cittadinanza. Nonostante ciò, la transizione a una nuova misura ha comportato difficoltà per chi ne ha fatto domanda: è come se la difficoltà legata al passaggio alla nuova misura si fosse sommata a una insuperata fatica a destreggiarsi con gli adempimenti digitali. I passaggi telematici continuano a non essere agevoli per molte persone in povertà, per via di competenze digitali limitate, mancanza di dispositivi o connessione, difficoltà nell’uso di SPID e identità digitali. Gli operatori Caritas raccontano di persone completamente incapaci di districarsi autonomamente: “non sapevano da dove iniziare, non conoscevano i requisiti né la procedura di domanda, e si sono rivolti a noi per essere accompagnati”. In teoria, il supporto doveva essere fornito dai CAF e Patronati, ma non sempre ciò è avvenuto in modo fluido. In alcuni focus group è stato riferito che i Patronati stessi all’inizio erano poco preparati sulle nuove misure e che le informazioni circolavano in modo lacunoso. “C’è stata scarsa informazione persino da parte dei CAF e dei Patronati”, hanno osservato con rammarico alcuni operatori. Questo ha caricato ulteriormente le Caritas: molti si sono visti arrivare persone che chiedevano aiuto semplicemente per capire se avessero diritto all’Adi o per farsi aiutare a compilare la domanda online. Non di rado, gli operatori Caritas si sono trovati a svolgere funzioni para-amministrative, sopperendo alle carenze del sistema pubblico. La situazione sta migliorando col tempo, ma i primi mesi sono stati particolarmente caotici.

Un dedalo amministrativo da cui districarsi

Superata la fase della domanda, ci si è scontrati con una macchina amministrativa complessa. L’Adi, in particolare, ha bisogno di molte certificazioni: dall’ISEE aggiornato, alla verifica dei patrimoni, fino alla novità rappresentata dall’attestazione di “condizione di svantaggio” per i casi fragili, che devono essere rilasciate dalle pubbliche amministrazioni competenti, come i Comuni, i Servizi Sanitari o Socio-Sanitari e le strutture giudiziarie. Questa attestazione ha creato qualche *impasse*: in alcuni contesti, ad esempio, alcuni assistenti sociali erano perplessi sul dover “certificare” lo svantaggio sociale, temendo conflitti o contestazioni – “questa responsabilità rischia di esporre i servizi a conflitti” riportano alcuni operatori. Altrove (ad esempio in piccoli comuni) si è segnalato che i servizi sociali non avevano procedure chiare su come rilasciare tali dichiarazioni, rallentando le pratiche. Anche sul versante sanitario si sono osservati rallentamenti burocratici: “basta un modulo non caricato dall’ASL o un ritardo dell’assistente sociale e una famiglia resta senza nulla per mesi”, raccontano alcuni operatori. In altre parole, se per qualche ragione un documento necessario (ad es. l’invio all’INPS del certificato di invalidità aggiornato o dell’attestazione del comune) tarda o si perde, l’erogazione dell’assegno si blocca. E sbloccarla diventa un’odissea: bisogna sollecitare l’ente inadempiente, o in ritardo, rifare magari la pratica, spesso con rimpalli di responsabilità. Nel frattempo, però, la famiglia “resta a corto di aiuti”.

Soprattutto quando si tratta di un sostegno in casi di disagio severo, anche uno stop di 2-3 mesi può mettere in ginocchio una famiglia e puntualmente queste persone tornano a chiedere aiuto alla Caritas per tamponare. Molte persone vivono, quindi, una condizione di smarrimento: la misura appare discontinua e poco trasparente, percepita quasi come un “bonus a singhiozzo” che può sparire senza spiegazioni comprensibili.

Le difficoltà specifiche del SFL

Il SFL, dal canto suo, introduce adempimenti specifici, che non tutti sono riusciti a seguire. Dopo la domanda, come per l'Adi, il richiedente SFL deve accedere al Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale (SIISL) e compilare il Patto di Attivazione Digitale (PAD), indicando anche almeno 3 agenzie per il lavoro a cui ha inviato curriculum. Questa procedura digitale unita al contatto con le agenzie per il lavoro è pensata per attivare il beneficiario, ma molti hanno fatto fatica in questo. Non a caso, una quota di teorici aventi diritto al SFL non ha nemmeno completato l'iter (in parte perché lo ha ritenuto troppo complicato, in parte perché nel frattempo ha desistito o trovato lavoretti). I dati mostrano infatti un utilizzo del SFL molto inferiore al previsto: da settembre 2023 a giugno 2025 sono state 181.000 le persone che hanno fruito di almeno una mensilità di SFL, con una media di 6-7 mesi di fruizione (INPS, 2025). Considerando che i nuclei "occupabili" che perdevano il RdC nel 2023 erano centinaia di migliaia, questo numero esiguo segnala che tantissimi non sono entrati nel circuito SFL, vuoi per esclusione formale vuoi per difficoltà di accesso.

Le altre prestazioni pendenti: un ulteriore livello di complessità

Infine, una problematica burocratica enorme riguarda le persone in attesa di altre prestazioni sociali, come pensioni di invalidità o assegni di accompagnamento. Alcuni operatori Caritas, ad esempio, raccontano che ci sono "migliaia di domande di invalidità ferme", bloccate nelle commissioni mediche o nelle maglie degli iter INPS. Queste persone spesso avevano il RdC come unica entrata mentre aspettavano l'esito della loro domanda di invalidità; ora, con i criteri Adi, possono accedere alla misura direttamente le persone che hanno una disabilità riconosciuta di almeno il 67% oppure persone con un'invalidità compresa tra il 46% e il 66%, che rientrano nella categoria dei "soggetti svantaggiati", ovvero purché siano inserite in percorsi assistenziali certificati dalle pubbliche amministrazioni. Dunque, in assenza di tali certificazioni le persone risultano semplicemente non idonee e non accedono all'Assegno di inclusione. Si trovano, dunque, in una "terra di nessuno", privi sia del sostegno economico sia (finché l'iter non si conclude) della pensione/indennità cui avrebbero diritto. Gli operatori sottolineano il dramma di queste sospensioni: "persone sospese, senza reddito e senza cure necessarie". Insomma, la macchina burocratica, con i suoi tempi e ingranaggi, talvolta lascia per strada proprio i più deboli, che si smarriscono tra un ufficio e l'altro. Questa considerazione introduce il tema del rapporto con i servizi pubblici, perché molto dipende anche da come i vari attori istituzionali collaborano (o meno) nella gestione dei casi critici.

4. Servizi pubblici: nuove collaborazioni e criticità persistenti

Dai focus group emergono luci e ombre nel rapporto tra Caritas e servizi pubblici (servizi sociali comunali, Centri per l'impiego, ASL, INPS, ecc.) in questa fase di implementazione di Adi e SFL. In alcuni territori la sfida delle nuove misure ha fatto nascere una maggiore collaborazione, in altri ha accentuato problemi già noti di frammentazione e lentezza.

Esperienze di lavoro in sinergia per superare i limiti delle misure

Di positivo c'è che diversi operatori riferiscono di essersi coordinati più strettamente con i servizi sociali locali. Di fronte al ridursi delle risorse pubbliche sull'Adi e all'aumento delle richieste, ci si è resi conto che "la coperta è corta" e quindi si prova a lavorare insieme. Un esempio virtuoso viene da Ascoli Piceno, dove Caritas e Comune hanno concordato di utilizzare la quota destinata all'affitto dell'Adi in modo mirato: l'importo che le famiglie percepiscono per la locazione viene versato direttamente ai proprietari di casa, così da assicurare che l'uso sia finalizzato e certo e soprattutto convincere più proprietari ad affittare a persone in difficoltà. Questa pratica – riferiscono – ha permesso a 24 famiglie in situazione precaria di ottenere o mantenere un alloggio dignitoso. Si tratta, quindi, di un esempio di sinergia: la misura statale (Adi) viene integrata da un accordo locale per rispondere a un bisogno concreto (la casa), con Caritas che fa da tramite tra Comune, famiglie e proprietari privati.

In diversi territori, inoltre, le Caritas hanno promosso o partecipato a “tavoli permanenti sulle povertà”: incontri periodici tra enti locali, terzo settore, cooperative, persino imprese, per affrontare insieme i casi e studiare soluzioni. A Milano Caritas Ambrosiana collabora da tempo con il Comune sul monitoraggio delle povertà; a Napoli sono stati attivati tavoli con Prefettura e associazioni per gestire l'emergenza dei senza dimora esclusi dall'Adi; ad Ascoli Piceno la Caritas ha coinvolto attori come supermercati, aziende e cooperative per creare opportunità di inserimento lavorativo. Queste alleanze territoriali mostrano che una comunità locale, se ben coordinata, può tamponare alcune falle: ad esempio, ad Ascoli grazie a questa rete sono state realizzate alcune assunzioni e tirocini, dando uno sbocco a chi aveva seguito corsi SFL.

Anche con gli enti come INPS e i Patronati, in diverse località, le Caritas hanno cercato un dialogo diretto: protocolli operativi per scambiarsi più rapidamente le informazioni sulle pratiche dei beneficiari, oppure giornate informative congiunte per spiegare ai cittadini come funzionano Adi e SFL. Alcuni operatori citano ad esempio iniziative con la sede INPS locale per risolvere casi dubbi o velocizzare controlli sospesi, nell'ambito anche di progetti come INPS in rete per l'inclusione e Riscopriamo talenti².

Le fatiche dei Centri per l'impiego e corsi di formazione poco concreti

Tuttavia, accanto a queste buone prassi, permangono forti criticità. Un nodo segnalato praticamente ovunque è il funzionamento dei Centri per l'impiego (Cpi). Questi uffici, già storicamente in affanno, si trovano ora investiti di nuove responsabilità con il SFL: dovrebbero convocare i beneficiari, profilare le loro competenze, attivarli in corsi o indirizzarli verso offerte di lavoro. Eppure, molti operatori Caritas li definiscono inefficienti o “inadeguati”. In alcune zone, al momento dei focus (primavera 2025), “i corsi SFL non partono o risultano scollegati dai bisogni del territorio”. C'è chi riferisce di percettori SFL mai chiamati per firmare il Patto di servizio, o convocati dopo mesi di attesa; e c'è chi è stato mandato a fare corsi “bizzarri”. Emblematico l'aneddoto citato da un'operatrice che ha riferito che sono stati proposti corsi da bartender a disoccupati cinquantenni, ovvero formazione da barman a persone non più giovani e fuori mercato, senza alcuna prospettiva occupazionale concreta. Altri raccontano di “corsi di pasticceria online”, improbabili già solo nella loro descrizione.

Tutto ciò ha alimentato tra i beneficiari una percezione molto negativa del SFL: molti lo vedono solo come un modo per ricevere quei 500 euro al mese e basta, “hanno fatto corsi per prendere i 500 euro, ma nessuno è stato inserito al lavoro”, osservano amaramente gli operatori Caritas. Alcuni operatori hanno definito il SFL “una figura mitologica”, lasciando intendere che sulla carta esiste ma nella realtà quasi non se ne intravede traccia concreta. Questa frase – “SFL figura mitologica” – sintetizza il grande scollamento tra la progettazione della misura e la sua attuazione sul campo.

2 Il progetto “INPS in rete per l'inclusione”, avviato nel 2019 come INPS per tutti e promosso dall'INPS, prevede la collaborazione anche con ANCI, Caritas Italiana, Comunità di Sant'Egidio e Croce Rossa Italiana. Nasce con l'obiettivo di facilitare l'accesso alle prestazioni sociali e previdenziali e far emergere “diritti inespressi” per persone in condizioni di svantaggio economico e sociale. Oltre al questionario interattivo e anonimo, che viene utilizzato per orientare le persone verso le misure a cui potrebbero avere diritto, le realtà locali hanno attivato forme di collaborazione diretta con l'INPS locale, come mail dedicate e incontri periodici con i funzionari INPS. Ciò ha permesso di risolvere concretamente molti casi, sbloccando situazioni critiche e migliorando in concreto la situazione di molte famiglie. Tra le iniziative più innovative collegate a INPS in rete per l'inclusione spicca l'accordo di collaborazione “Riscopriamo talenti”, che coinvolge INPS, Caritas Italiana, Consulenti del Lavoro e altre realtà del Terzo settore al fine di costruire percorsi personalizzati di orientamento, formazione e reinserimento lavorativo. Questo progetto è rivolto a persone disoccupate o in esclusione sociale e si basa sull'idea di valorizzare competenze e capacità spesso in ombra, restituendo dignità e nuove prospettive di vita alle persone. Già attivo in 20 province, il programma ha promosso oltre 780 ore di formazione e formato più di 150 operatori Caritas, rafforzando le sinergie tra istituzioni e società civile e proponendo un modello di welfare collaborativo che sta dimostrando la sua efficacia.

I servizi sociali tra nuove funzioni e limiti di personale

Il ruolo dei servizi sociali comunali appare, poi, a geometria variabile. In molti casi, come detto, c'è collaborazione: i servizi segnalano a Caritas i casi più gravi e viceversa, cercando insieme soluzioni (es. suddividersi l'onere di aiutare economicamente una famiglia in crisi). Però dove i servizi pubblici sono deboli o sotto-organico, la situazione è peggiorata. Un operatore riferisce, ad esempio, che “basta un ritardo dell'assistente sociale, e una famiglia rimane senza nulla per mesi”. Ciò evidenzia la dipendenza del cittadino dalla reattività del singolo servizio: se l'assistente sociale non fa in tempo la valutazione o non carica la relazione sul portale ministeriale, l'Adi non parte. In alcuni comuni piccoli o del Sud, dove gli assistenti sociali seguono centinaia di famiglie ciascuno, è realistico che ci siano ritardi e omissioni, con conseguenze pesanti per le persone. Alcuni operatori Caritas hanno poi raccolto le perplessità degli assistenti sociali sul loro nuovo compito di validare le condizioni di accesso all'Adi: alcuni temono di essere investiti di un potere eccessivo nel decidere chi è “fragile” e chi no, il che può generare conflitti con chi è escluso.

Insomma, il rapporto Caritas-servizi pubblici dipende molto dai territori: “laddove i servizi funzionano e dialogano, Caritas riesce a lavorare in sinergia; dove invece sono carenti, Caritas si trova spesso a doversi sostituire ad essi”, facendosi carico (da sola) di famiglie completamente disorientate.

Il rapporto Caritas-servizi pubblici dipende molto dai territori: “laddove i servizi funzionano e dialogano, Caritas riesce a lavorare in sinergia; dove invece sono carenti, Caritas si trova spesso a doversi sostituire ad essi”, facendosi carico (da sola) di famiglie completamente disorientate.

Il dialogo con l'INPS: un passaggio necessario ma ancora irto di ostacoli

Un altro attore chiave è l'INPS, che eroga materialmente le prestazioni. Qui il dialogo è più indiretto, ma alcuni problemi si ripercuotono sulle Caritas. Ad esempio, ritardi nei pagamenti: è capitato che mensilità di Adi venissero erogate con settimane di ritardo rispetto al previsto, creando agitazione nei beneficiari (che magari non sapevano se avrebbero ricevuto la ricarica della carta o se erano decaduti). Oppure, errori procedurali: calcoli ISEE sbagliati, comunicazioni di decadenza poco chiare, ecc. Un operatore ricorda casi di famiglie che si sono viste decadere dall'Adi perché l'INPS aveva registrato una variazione anagrafica (ad esempio un figlio che diventa maggiorenne) e questo ha richiesto un nuovo calcolo; nel frattempo la famiglia non capiva perché i pagamenti fossero sospesi e ha cercato aiuto nella rete Caritas. Le Caritas hanno svolto in questi casi un ruolo pratico di “mediatore con funzione esplicativa” per le famiglie.

Colli di bottiglia da superare quanto prima

In sintesi, il sistema dei servizi attorno a Adi e SFL si presenta ancora in assestamento. Ci sono esempi positivi di coordinamento con Caritas, ma ci sono anche tanti colli di bottiglia che rendono l'esperienza delle persone molto altalenante. Un operatore la descrive così: “il quadro è disomogeneo: si va dalle collaborazioni virtuose alle forti criticità, il sostegno è a macchia di leopardo”. La speranza espressa da molti è che col tempo si consolidi una visione strategica condivisa tra pubblico e terzo settore: finora, hanno rilevato, è mancata una cabina di regia comune, e ciascuno (INPS, Comuni, Cpi, Caritas...) ha proceduto un po' per conto proprio. Per un vero contrasto alla povertà servirebbe invece un'integrazione più stretta e concretamente multidisciplinare degli interventi – punto su cui si tornerà nelle proposte.

5. Il SFL tra aspettative e realtà: una misura da ripensare

Uno dei temi più dibattuti nei focus group è la debolezza strutturale del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) così come attuato finora. Doveva essere la grande novità – non più assisten-

za fine a se stessa, ma politica attiva – e invece quasi tutti concordano nel definirlo, al momento, una “scatola vuota”. Le criticità del SFL possono essere riassunte su due fronti: pochissimi hanno potuto usufruirne, e per quei pochi l’efficacia in termini di inserimento lavorativo è stata praticamente nulla.

I corsi del SFL e la disillusione sul futuro

Come già accennato, nonostante l’incremento del numero di persone che percepiscono il SFL, a luglio 2025 giunti a 181.000, alcune Caritas diocesane segnalano di aver visto zero beneficiari SFL tra chi si rivolge al proprio centro d’ascolto; altre ne riportano “qualche unità”. Inoltre, le Caritas mettono in evidenza il fatto che sono pochi coloro che abbiano davvero frequentato un corso utile. Un’operatrice Caritas nota: “abbiamo meno persone con il SFL rispetto alla fascia di età che incontriamo... quelle che ce l’hanno fanno i corsi per poi accedere ai 500€, ma poi non c’è l’inserimento”. Questa testimonianza riassume un pattern generale: chi ha aderito al SFL lo ha fatto per ottenere l’indennità mensile, seguendo i corsi proposti, ma al termine non c’è stato alcuno sbocco lavorativo concreto.

Le storie raccolte al riguardo sono spesso sconcertanti. In alcuni contesti (come citato) hanno attivato corsi di formazione del tutto scollegati dalla realtà locale: baristi per disoccupati maturi, addetti a mestieri poco richiesti, corsi online generici. Un operatore riferisce che “nessuno dei nostri utenti SFL ha trovato lavoro dopo il corso”, e che molti frequentavano le lezioni senza alcuna aspettativa, solo per non perdere il sussidio. È stato segnalato che alcune persone hanno svolto tirocini o lavori di pubblica utilità (ad esempio tramite il servizio civile o progetti comunali) come parte del patto di attivazione, ma anche in questi casi si è trattato di esperienze a termine, senza un’assunzione stabile alla fine. “Hanno fatto attività giusto per il periodo del contributo, poi stop”, dicono. Non sorprende, dunque, che tra le persone circoli l’idea che il SFL sia “solo un assegno di durata limitata, senza futuro”.

Questa situazione ha almeno due conseguenze. Primo, crea disillusione e apatia proprio nelle persone che si vorrebbero attivare. Alcuni partecipanti ai focus hanno riportato che diversi giovani o adulti disoccupati, vedendo l’inconsistenza dei percorsi SFL, non credono più in questo strumento: frequentano perché obbligati ma senza impegno, oppure rinunciano in partenza a fare domanda perché “tanto non serve a niente”. Secondo, riduce il SFL a una misura puramente assistenziale di importo minore: di fatto un RdC “mini” e temporaneo (500 euro per 12 mesi al massimo, rinnovabili per altri 12), senza neanche la promessa di emancipazione. Questo va contro l’idea stessa per cui è nato, evidenziando un problema di design e implementazione.

Problemi di disegno della misura e di attuazione

Gli operatori Caritas criticano le modalità con cui è stato messo in pratica. Innanzitutto, la programmazione dei corsi appare calata dall’alto e non tarata sui contesti locali. Sarebbe servita un’analisi dei fabbisogni occupazionali zona per zona e offerte formative mirate. Invece molte regioni o enti locali si sono fatti trovare impreparati e hanno attivato tardi e in fretta corsi standard, a volte affidandosi a enti di formazione che hanno riesumato vecchi moduli formativi poco spendibili. In aggiunta, i Centri per l’impiego – che dovevano fare da regia individuale – soffrono di carichi di lavoro eccessivi e carenza di personale qualificato, come già evidenziato. Questo fa sì che il Patto di servizio personalizzato, che sulla carta doveva personalizzare il percorso, spesso si riduca a inserire la persona nel primo corso disponibile a catalogo, giusto per non lasciarla inattiva. Il risultato paradossale è che il SFL, pensato come politica attiva, non produce attivazione reale, ma solo un’attività fittizia finalizzata ad erogare l’assegno. Alcuni durante i focus lo hanno definito “uno stipendio temporaneo”.

Un altro problema è la rigidità temporale: il SFL dura al massimo 12 mesi (estendibili di altri 12 se si è ancora in formazione). Dopo, nulla più. Se una persona, nel frattempo, non ha trovato lavoro, si ritrova punto e a capo, senza più niente. Considerando che molti beneficiari SFL sono persone con difficoltà notevoli di collocamento (bassa scolarità, over 50, ecc.), c’è il rischio concreto che

semplicemente esauriscano l'assegno e tornino in povertà. In mancanza di ponte verso l'Adi (a cui però non avranno diritto se restano "occupabili" e senza figli/disabili), queste persone potrebbero rimanere senza alcuna tutela dopo un anno. Alcuni operatori auspicano pertanto che, se il SFL non viene riformato in maniera sostanziale, almeno si preveda un "aggancio" all'Adi per chi ha partecipato attivamente ma non ha trovato lavoro, oppure forme di prosecuzione del supporto. Attualmente, tale passaggio non è contemplato, lasciando un buco nella rete di protezione.

Il rischio di creare un esercito di "nuovi poveri"

In conclusione, nei focus group il SFL è risultato l'aspetto più critico. La scelta di tagliare fuori una larga fetta di ex-beneficiari RdC dando a una parte di essi solo 500 euro per un anno al massimo dal punto di vista della lotta alla povertà, sottolineano alla Caritas, è un approccio che rischia di creare un esercito di "nuovi poveri" inattivi e disillusi. "Si è accentuata la differenza tra ultimi e ultimissimi", commenta un'operatrice, "perché chi aveva già qualche sostegno o una certa stabilità ha potuto rientrare nell'Adi, mentre tutti gli altri sono scivolati ancora più giù". Si sta finendo per escludere i più fragili e assistere temporaneamente gli altri, questo in sintesi il verdetto dei territori.

6. Proposte di miglioramento delle misure

Dalle voci degli operatori Caritas emergono con chiarezza diverse indicazioni su come migliorare Adi e SFL, a partire dall'esperienza quotidiana con le persone in difficoltà. Pur nella varietà dei pareri espressi, c'è un consenso diffuso su alcuni punti chiave:

- Ampliare i criteri di accesso e la platea. In molti auspicano che l'Adi diventi più inclusivo, modificando alcune soglie o rendendo i requisiti più flessibili. In particolare, includere le fragilità non certificate (es. invalidità sotto il 67% ma di fatto invalidanti, disagio psichico senza riconoscimento, ecc.) e rivedere criteri anagrafici troppo rigidi. "Bisogna ampliare la possibilità di rientrare nelle misure", ha detto chiaramente un'operatrice, riferendosi soprattutto agli stranieri senza carta di soggiorno e agli adulti soli borderline. In sostanza, adottare un approccio più universalistico che non lasci fuori i poveri "invisibili" (su questo si veda il cap. 2 del presente rapporto).
- Maggiore informazione e orientamento ai beneficiari. Si è riscontrata una carenza di informazioni accessibili ai cittadini sulle nuove misure. A differenza del RdC, di cui si è parlato moltissimo a suo tempo, Adi e SFL sono stati percepiti come nebulosi. Gli operatori chiedono, quindi, campagne informative migliori, uffici dedicati a cui le persone possano rivolgersi per conoscere i propri diritti (senza dover interpellare le Caritas per avere le informazioni necessarie). Questo aiuterebbe soprattutto chi, per orgoglio o vergogna, non cerca aiuto: "bisogna raggiungere anche chi non chiede, perché magari non sa di poter avere accesso alla misura", dicono. In generale, servirebbe un orientamento istituzionale più solido: invece di dare per scontato che tutti sappiano e possano adeguarsi alle nuove regole, prevedere piuttosto un sostegno attivo (sportelli mobili, numeri verdi, mediatori culturali per gli stranieri, ecc.).
- Semplificazione e velocità burocratica. Un coro unanime chiede di snellire le procedure e ridurre i tempi di risposta. Tra le proposte concrete elaborate: istituire degli sportelli unici (comunali o presso i Patronati) presso cui la famiglia possa svolgere tutte le pratiche relative all'Adi/SFL e ricevere informazioni chiare, anziché farsi rimpallare tra INPS, servizi sociali, Cpi. Importante anche digitalizzare ma con accompagnamento: bene usare le piattaforme (come il SIISL), ma assicurarsi che le persone vulnerabili siano aidate nella compilazione digitale. Fondamentale poi accelerare le pratiche più critiche, ad esempio le valutazioni delle commissioni per invalidità: non è accettabile che migliaia di famiglie restino mesi senza nulla in attesa di un certificato. Ridurre la discrezionalità burocratica è un altro aspetto:

serve uniformare le reazioni e risposte delle sedi INPS e dei servizi sociali, magari con linee guida chiare, per evitare che un modulo non inviato o un cavillo blocchino i pagamenti.

- Lavorare in équipe multidisciplinari e formazione congiunta. Molti operatori propongono di formalizzare la collaborazione pubblico-privato creando équipe miste composte da assistenti sociali comunali, operatori Caritas e di altri enti, mediatori culturali, ecc. “Oggi è necessario più che mai lavorare in équipe multidisciplinari”, si afferma, per avere una presa in carico completa della persona. In parallelo, suggeriscono la formazione congiunta degli operatori: organizzare seminari, workshop tra personale dei servizi pubblici e del terzo settore per costruire un linguaggio comune e condividere criteri operativi. Questo eviterebbe incomprensioni e allineerebbe gli approcci. Ad esempio, una Caritas dice che “forse occorre studiare un sostegno più universalistico, accompagnato da altre misure su un piano multidisciplinare di contrasto alle povertà, non frammentato”. Una considerazione che ben riassume l’auspicio di lavorare insieme, superando la frammentazione attuale.
- Ripensare radicalmente il SFL come vera politica attiva. È forte la richiesta di riprogettare il SFL, passando da corsi generici a percorsi realmente legati al lavoro. “I corsi devono essere legati al territorio e al mercato del lavoro, altrimenti restano un sostegno a termine, senza futuro”, viene sottolineato. Ciò implica coinvolgere maggiormente le aziende locali, le agenzie per il lavoro, le cooperative sociali, per offrire formazione mirata e opportunità concrete (tirocini finalizzati all’assunzione, apprendistati, lavori utili retribuiti). Lo SFL andrebbe integrato in un sistema di politiche attive più ampio, coordinato con Garanzia Giovani o altri programmi, anziché essere una misura isolata. Sarebbe, inoltre, necessario partire dai limiti che alcuni programmi mostrano da tempo, come ad esempio il GOL³.
- Favorire la cumulabilità e la transizione al lavoro. Un’altra proposta interessante emersa è di permettere che l’Adi (o parte di esso) resti attivo per un periodo anche dopo che la persona trova un lavoro. Questo per evitare “il disincentivo al lavoro”: oggi se un beneficiario trova un’occupazione e supera le soglie di reddito perde subito l’assegno; molte persone preferiscono non accettare lavori precari perché temono che, perdendo l’Adi, se poi il contratto dura poco, si ritroverebbero scoperti, dovendo per giunta rifare tutto l’iter per riottenere il beneficio dell’Adi. Se invece l’Adi fosse più graduale – ad esempio decurtato parzialmente e solo dopo alcuni mesi di lavoro – le persone sarebbero incoraggiate ad accettare lavori, senza timore di restare privi di aiuto alla prima difficoltà. In altri paesi esistono meccanismi di in-work benefit (sussidi integrativi per chi ha bassi salari) che potrebbero essere presi a riferimento⁵.
- Integrazione delle politiche (lavoro, casa, servizi). Dalle Caritas arriva la visione, che è poi una consapevolezza consolidata, che la povertà non si combatte a compartimenti stagni. Occorre unire le forze delle politiche sociali, del lavoro, sanitarie e abitative. In particolare, il nodo casa viene indicato come urgentissimo: servono misure complementari all’Adi per l’alloggio (es. aumentare il contributo affitto, progetti di housing sociale, incentivi ai proprietari che affittano a famiglie con Adi). “La casa resta il vero nodo irrisolto”, si ribadisce, e se non lo si prende di petto, misure come l’Adi rischiano di essere inefficaci. Anche la componente di supporto sanitario e psicologico va integrata: se una persona con problemi di salute

3 Il Programma GOL – Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, promosso dal Ministero del Lavoro e finanziato dal PNRR, mira a coinvolgere entro il 2025 circa tre milioni di beneficiari, con particolare attenzione a donne, giovani, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità e over 55. Il programma dovrebbe rafforzare le politiche attive attraverso la presa in carico personalizzata presso i Centri per l’impiego e la collaborazione con enti territoriali e del Terzo settore. Dopo una valutazione iniziale, le persone vengono indirizzate a cinque percorsi: reinserimento lavorativo, aggiornamento di competenze, riqualificazione professionale, lavoro e inclusione (per i più fragili, in raccordo con i servizi sociali) e ricollocazione collettiva nei casi di crisi aziendali. Con orientamento, formazione, tirocini e supporto alla ricollocazione, il GOL in teoria punta a migliorare l’occupabilità e favorire l’inclusione sociale.

5 Su questo tema si veda la riflessione condotta da Caritas Italiana nel *Rapporto di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza* (Pacífico, 2021).

mentale o dipendenze riceve solo un assegno economico, non uscirà mai dalla povertà. Servono, quindi, percorsi integrati in cui l'Adi sia accompagnato da progetti socio-sanitari (ad esempio l'invio obbligatorio ai servizi di cura per chi ha dipendenze, o l'affiancamento di educatori per nuclei multiproblematici).

Le proposte sopra elencate indicano la direzione di un rafforzamento delle misure non solo quantitativo (più platea, più importi) ma anche qualitativo. Gli operatori insistono molto sulla qualità della valutazione e dell'accompagnamento. Come sintetizzato efficacemente durante un incontro, “se non c'è una valutazione di qualità delle situazioni delle persone, il rischio è che questa misura si trasformi in un bonus e per di più difficile da ottenere”. Ovvero, l'Adi deve evitare di diventare l'ennesimo contributo burocratico che solo chi è “più bravo a distrararsi” riesce ad avere, lasciando fuori proprio i più fragili nelle condizioni peggiori.

L'Adi deve evitare di diventare l'ennesimo contributo burocratico che solo chi è “più bravo a distrararsi” riesce ad avere, lasciando fuori i fragili nelle condizioni peggiori.

Conclusioni

In conclusione, l'attuazione dell'Assegno di inclusione e del Supporto Formazione Lavoro in questi primi tempi ha mostrato più difficoltà del previsto, ma anche insegnato lezioni preziose. L'ascolto del “punto di vista Caritas” – che è poi il punto di vista di chi ogni giorno incontra i volti e le storie delle persone in povertà – evidenzia la necessità di aggiustare il tiro di queste misure se si vuole veramente combattere la povertà e l'esclusione sociale. La povertà è un fenomeno complesso, che richiede risposte flessibili, personalizzate e multidimensionali. La speranza espressa dagli operatori è che le istituzioni facciano tesoro di queste evidenze “dal basso” per apportare i correttivi necessari.

Adi e SFL devono evolvere da semplici strumenti, oggi percepiti come burocratizzati e rigidi, a pilastri di una strategia più ampia, che coniughi sostegno economico e accompagnamento sociale. Solo così quella rete di sicurezza – di cui oggi spesso la Caritas si trova a essere l'ultimo nodo – potrà farsi abbastanza robusta e inclusiva da non far precipitare le persone nel baratro della povertà. In definitiva, dai focus group arriva un messaggio di forte impegno ma anche di fiduciosa proposta: rimettere al centro la persona, semplificare l'accesso, lavorare insieme tra pubblico e privato con strumenti concreti e impegnarsi a costruire percorsi reali di inclusione. Soltanto seguendo queste piste di miglioramento sarà possibile trasformare l'Adi e il SFL nell'occasione di un nuovo inizio e non nell'ennesima misura di mera sopravvivenza.

Bibliografia

INPS (2025). Osservatorio statistico – ADI e SFL. Lettura ed elaborazione dati al 28 luglio 2025.

Pacifico, D. (2021). Il Reddito di Cittadinanza in prospettiva comparata. In Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza* (pp. 313–346). Edizioni Palumbi.

FARE L'ADI: UN DIARIO COLLETTIVO TRA ADEMPIMENTI E INCERTEZZE

Giulio Bertoluzza, *Università di Bergamo*

1. Introduzione

La riforma delle misure di reddito minimo introdotta a gennaio 2024 ha prodotto cambiamenti significativi all'interno dei servizi pubblici deputati alla loro attuazione. Monitorare l'evoluzione dell'Assegno di inclusione (Adi) nei servizi significa, in questo contesto, cercare di comprendere che cosa sia avvenuto nella pratica quotidiana degli operatori che si sono confrontati con la nuova misura nel corso del tempo. Ci riferiamo in particolare agli operatori dei servizi sociali territoriali, che, con l'introduzione dell'Adi, hanno assunto una rinnovata centralità.

Il Reddito di Cittadinanza (RdC), infatti, prevedeva una presa in carico iniziale affidata alternativamente ai servizi sociali o ai Centri per l'impiego, secondo un meccanismo di separazione (o *splitting*) (Caritas Italiana, 2021), che proseguiva poi nella definizione dei patti e nella progettazione degli interventi (Busso et al., 2023). Con l'Adi, invece, i beneficiari sono presi in carico e seguiti prevalentemente dal servizio sociale, mentre ai Centri per l'impiego resta il compito di lavorare con chi presenta domanda per il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e con le persone considerate attivabili all'interno dei nuclei Adi.

La posizione degli assistenti sociali è particolarmente interessante se la si considera come l'ultimo anello della catena istituzionale che consente il passaggio dal disegno di una misura alla sua concreta implementazione. Adottando la prospettiva dei *funzionari a diretto contatto con il pubblico* elaborata da Lipsky (1980), questi operatori si muovono in uno spazio "intermedio", attraversati da spinte e logiche differenti: da un lato, devono fare riferimento al proprio background professionale e al codice deontologico; dall'altro, devono attenersi a circolari, piattaforme e procedure tecniche previste per la gestione della misura. Allo stesso tempo, sono costantemente sollecitati dalle persone beneficiarie a intervenire nei casi di blocco del contributo, incertezza o difficoltà, e si trovano a collaborare con una pluralità di attori coinvolti a vario titolo nel sistema - CAF, Cpi, servizi specialistici, medici di base, terzo settore, ecc.

Tutto ciò si iscrive in un contesto caratterizzato da un numero spesso insufficiente di assistenti sociali, da un ventaglio non sempre ampio di proposte attivabili e da risorse economiche scarse, a cui si sommano tempi compressi e incertezza applicativa. Si tratta, dunque, di una posizione permeata da tensioni - non sempre tra loro convergenti - entro cui gli operatori sono chiamati a orientarsi quotidianamente.

L'obiettivo di questo capitolo è analizzare il loro ruolo all'interno della nuova misura e mettere a fuoco, dal loro punto di vista, quali sono gli elementi che strutturano il lavoro quotidiano dei servizi sociali territoriali. Un'analisi di questo tipo è essenziale per comprendere come l'Assegno di inclusione venga effettivamente implementato e, soprattutto, che impatto abbia avuto sull'organizzazione e sulle pratiche del lavoro sociale nei territori.

2. Le pagine di un diario collettivo

Con questo obiettivo in mente, il presente lavoro si è basato sull'analisi della chat di un gruppo WhatsApp che riunisce assistenti sociali da tutta Italia impegnati nell'attuazione dell'Assegno di inclusione. Il gruppo, denominato "Adi - Gruppo di Pratica", è stato fondato nel dicembre 2023, in coincidenza con l'avvio della nuova misura, ed è stato fortemente voluto da Alessandro Ciglieri¹ con l'intento di creare uno spazio professionale di confronto, scambio e costruzione condivisa di soluzioni operative. Al momento dell'analisi (maggio-giugno 2025), il gruppo contava quasi 700 assistenti sociali e raccoglieva quasi un anno e mezzo di scambi quotidiani sulla misura, per un totale di circa 22mila messaggi e 500mila parole: una sorta di diario collettivo sull'Adi nei territori.

Gli operatori si sono scambiati una media di oltre 50 messaggi al giorno, più alta nei giorni infrasettimanali e inferiore, ma non trascurabile, nei weekend (oltre 10 messaggi al giorno in media per il sabato). Il clima del gruppo è fortemente orientato alla pratica: uno spazio libero da qualsiasi tipo di indirizzo politico focalizzato su temi e questioni attinenti all'Adi. Il confronto tra gli operatori avviene durante tutto il corso della giornata e non solo durante le ore di servizio: i primi messaggi del mattino sono inviati prima delle 7.00 e gli ultimi a sera inoltrata. Ciò testimonia il grande valore del materiale empirico in esame. Trattandosi di un luogo di confronto rispetto alle difficoltà incontrate, il contenuto dei messaggi riguarda soprattutto gli aspetti critici dell'attuazione delle misure. Proprio per questo, quindi, l'analisi restituisce una mappa delle criticità principali che gli operatori si sono trovati ad affrontare nel più ampio quadro dell'attuazione dell'Adi.

3. Scomporre e ricomporre il diario

Una volta ottenuto il consenso all'utilizzo del materiale, si è posta la questione di come analizzare un corpus tanto ampio, segnato da dialoghi spesso frammentati, intrecciati e privi degli allegati visivi (immagini, schermate, fotografie) che accompagnano normalmente la conversazione. Per questo motivo, si è deciso di procedere con un'analisi in due fasi. In una prima fase, attraverso l'uso del software Nvivo², è stato condotto un lavoro di esplorazione automatizzata, utile a individuare le parole maggiormente ricorrenti. Tra queste, si è scelto di isolare quelle connesse agli aspetti tecnici e procedurali dell'Adi - come, ad esempio, "piattaforma", "colloquio", "PaIS", "residenza", "obbligo", "certificazione" - il cui elenco completo è riportato nella tabella 1 in appendice³. Sono state invece escluse le parole di uso comune, quali "quindi", "perché" e quelle scontate nell'ambito di un confronto sull'Adi quali "nucleo", "minori", ecc.

1 Alessandro Ciglieri è un esperto di politiche sociali e progettazione del welfare, con una lunga esperienza nella pubblica amministrazione e come consulente per enti pubblici e privati. Dirige una società specializzata in co-progettazione, formazione e supporto tecnico-operativo ai servizi territoriali, con particolare attenzione all'attuazione di interventi finanziati da fondi nazionali ed europei.

2 NVivo è un software che aiuta a organizzare e analizzare dati qualitativi, come interviste, focus group, testi e documenti. Permette di codificare i contenuti, cercare ricorrenze e creare visualizzazioni (mappe, grafici, word cloud) per individuare temi e connessioni. È molto usato nelle scienze sociali e nella ricerca educativa per lavorare in modo sistematico su grandi quantità di informazioni non strutturate.

3 Le principali di queste espressioni tecniche vengono chiarite nel paragrafo 4.

Successivamente, si è indagato il modo in cui queste parole compaiono nei messaggi in relazione le une alle altre, osservando i contesti di co-occorrenza e tracciando i legami più frequenti. È il caso, ad esempio, dell'espressione "obblighi PaIS", dove i termini "obbligo" e "PaIS" tendono a presentarsi insieme in maniera sistematica (363 volte sulle 997 totali in cui si parla di obblighi, il 36% del totale). Mentre alcune di queste co-occorrenze sono scontate, come ad esempio quella di "scala" vicino a "equivalenza" (e che indicano l'espressione "scala di equivalenza"), molte altre danno riscontro dei collegamenti tra i vari aspetti della pratica operativa delle misure e sono per questo degne di interesse. Su questi legami è stata costruita una tabella delle co-occorrenze (tabella 2 in appendice), da cui è stata poi derivata una cluster analysis⁴, rappresentata nel grafo 1 allegato. Il grafo restituisce una rete concettuale che aiuta a visualizzare le famiglie di parole più vicine tra loro nel discorso degli operatori.

Due aree tematiche principali emergono con chiarezza. Da un lato, le parole che riguardano l'accesso alla misura - "scala", "ISEE", "svantaggio", "cura", "responsabilità", "equivalenza" - che si concentrano attorno alla definizione dei criteri di eleggibilità. Dall'altro, un blocco lessicale centrato sulla gestione del percorso - "pais", "piattaforma", "colloquio", "monitoraggio", "obbligo", "pad" - che riflette le questioni operative legate all'implementazione concreta. Il grafo mostra anche che non tutte le parole occupano la stessa posizione: alcune svolgono un ruolo più centrale nel tenere insieme le diverse aree del discorso. La parola "Gepi", ad esempio, è quella che prevedibilmente presenta il maggior numero di connessioni, comparando in contesti molto eterogenei: una conferma della sua centralità, non solo tecnica ma anche organizzativa, nella vita quotidiana degli operatori. Un discorso analogo vale per termini come "piattaforma" e "obbligo", che attraversano i diversi ambiti dell'operatività sociale.

4. I temi principali

A partire da questa prima mappatura, si è poi scelto di approfondire qualitativamente alcune questioni emerse con maggiore ricorrenza e densità nel materiale analizzato. All'interno di un primo blocco tematico (a), relativo ai criteri di accesso, verranno analizzati i temi delle condizioni di svantaggio e della scala di equivalenza. Un secondo blocco (b) riguarda le piattaforme digitali, che occupano una posizione trasversale e centrale nel confronto tra operatori. Infine, un terzo blocco (c) raccoglie le questioni degli obblighi, dei patti, del monitoraggio e delle forme di attivazione previste: l'insieme, cioè, delle principali sfide che i servizi si trovano ad affrontare nella gestione quotidiana dei percorsi individuali.

a. Chi entra nella misura: svantaggio e scala di equivalenza

La "condizione di svantaggio"⁵ rappresenta uno dei criteri per accedere all'Assegno di inclusione, ma la sua gestione ha generato da subito un ampio margine di incertezza, acuita dall'assenza, almeno nelle fasi iniziali, di linee guida chiare e condivise per la produzione delle certificazioni⁶.

4 La cluster analysis è una tecnica statistica usata per raggruppare dati o elementi in insiemi (cluster) sulla base delle loro somiglianze. In questo modo è possibile individuare strutture e relazioni nascoste all'interno di grandi quantità di informazioni, ad esempio raggruppando parole, persone o casi che presentano caratteristiche simili. Nel nostro caso è stato applicato un algoritmo di clusterizzazione greedy modularity (Clauset et al., 2004), che cerca comunità di parole più connesse tra loro rispetto al resto della rete. Questo metodo è molto usato per individuare gruppi all'interno di reti sociali e testuali.

5 Per "condizione di svantaggio" si intendono particolari situazioni di vulnerabilità sociale e sanitaria - come disturbi mentali, disabilità, dipendenze, violenza o tratta, detenzione, senza dimora, emergenza abitativa o neomaggiorenni fuori famiglia - che, se certificate dai servizi competenti, consentono l'accesso all'Assegno di inclusione.

6 Le prime linee guida relative alla certificazione della condizione di svantaggio sono state introdotte con il DM 160 del 29 dicembre 2023, corredato dagli Allegati 1.A e 1.B. Successivamente, un aggiornamento più articolato è stato

Il primo nodo emerso nel confronto tra assistenti sociali riguarda proprio la valutazione dei singoli casi: in che misura le situazioni concrete che si incontrano nel lavoro quotidiano possono essere ricondotte alle categorie previste dalla normativa? Molti operatori si trovano, infatti, davanti a casi che, secondo la loro valutazione professionale, meriterebbero un sostegno economico, ma che risultano difficilmente classificabili come “svantaggio certificabile”. Si tratta spesso di persone con livelli di vulnerabilità molto elevati: una donna che vive in strada all’interno di un camper, conosciuta dai servizi ma mai formalmente presa in carico; un uomo che abita in una cascina in condizioni abitative gravemente compromesse, privo di riconoscimenti di invalidità; persone affette da patologie gravi o rare che non consentono loro di lavorare; soggetti con disturbi psichici o psichiatrici che, pur in evidente stato di fragilità, non risultano formalmente in carico al sistema sanitario; persone in uscita dal carcere.

Col passare dei mesi, alle incertezze iniziali si è aggiunta una nuova complessità legata al processo di validazione. Se in un primo momento spetta al richiedente allegare alla domanda la certificazione della condizione di svantaggio rilasciata dai servizi competenti, successivamente è la piattaforma Gepi a richiedere che la stessa certificazione venga validata dai servizi. In molti casi, però, gli operatori si sono trovati a dover validare attestazioni non redatte da loro, ma da altri enti - come ASL, CSM o UEPE - talvolta nemmeno appartenenti al loro stesso territorio comunale. Questo ha generato un forte senso di insicurezza e responsabilità, perché, da un lato, la mancata validazione comporta il blocco della domanda, ma dall’altro gli operatori si trovano spesso senza strumenti certi per accertarne la conformità formale.

Le linee guida diffuse a partire da giugno 2024, così come alcuni chiarimenti successivi da parte del Ministero e l’ampliamento delle procedure di validazione a UEPE e Servizi sanitari, hanno cercato di migliorare l’operatività dei servizi, ma con esiti discontinui: molti nodi critici sono rimasti irrisolti anche nel corso del 2025. A ciò si è aggiunta, a inizio 2025, una nuova fonte di perplessità legata alla durata della condizione di svantaggio e alla necessità di un suo rinnovo annuale. Secondo molti operatori, infatti, la validità della certificazione potrebbe decadere in funzione della tipologia di servizio che l’ha rilasciata, e dovrebbe comunque essere collegata all’andamento effettivo del progetto o del percorso attivato. La decadenza della condizione, tuttavia, comporta automaticamente l’interruzione dell’erogazione del beneficio, con ricadute rilevanti sui nuclei coinvolti.

Il secondo dispositivo tecnico su cui gli operatori si confrontano è la scala di equivalenza Adi. Essa è definita dal D.L. 4 maggio 2023 n. 48, che ha istituito l’Adi e successivamente precisata attraverso decreti ministeriali e circolari INPS.⁷

Sul piano tecnico, la scala si costruisce a partire da un valore di base pari a 1, al quale vengono sommati ulteriori coefficienti in funzione delle caratteristiche del nucleo familiare. Al di là della dimensione formale, la scala riflette scelte politiche specifiche: attribuire maggiore o minore peso ad alcune condizioni significa stabilire quali aspetti della vulnerabilità familiare meritino maggiore attenzione. In generale, si può affermare che la scala Adi valorizza condizioni particolari di fragilità - disabilità, carichi di cura, anzianità, presenza di minori (v. Cap. 2). Così, ad esempio, la previsione di un incremento di +0,5 per ogni componente con disabilità segnala una forte attenzione a questa dimensione, che invece non era contemplata nella scala del Reddito di Cittadinanza, ba-

fornito con il DM 104 del 24 giugno 2024, che ha definito in modo più dettagliato le modalità di attestazione, presa in carico e validazione nei sistemi informativi.

⁷ La scala di equivalenza è il parametro che, partendo da un valore base, permette di adeguare la soglia economica e l’importo dell’Assegno di inclusione alla composizione del nucleo familiare. Nell’Adi il valore iniziale è pari a 1 per il richiedente e cresce in base a precise condizioni: +0,5 per ogni altro componente con disabilità o non autosufficienza; +0,4 per ciascun adulto con almeno 60 anni; +0,4 per un maggiorenne con carichi di cura (minori sotto i 3 anni, almeno tre figli minori, o componenti con disabilità/non autosufficienza); +0,3 per ogni adulto in grave disagio bio-psico-sociale inserito in programmi di cura certificati; +0,15 per ciascun minore fino a due e +0,10 per ogni ulteriore figlio. Il punteggio non può superare 2,2, elevato a 2,3 in presenza di disabilità grave o non autosufficienza.

sata piuttosto su una logica più uniforme di aggiunta di coefficienti per ogni membro successivo al primo. Al contrario non riconosce la numerosità familiare in quanto tale: un adulto ulteriore al primo, se privo di carichi di cura o di condizioni specifiche, non incrementa la scala. In questi casi, se in possesso dei requisiti, l'adulto può piuttosto presentare individualmente domanda di SFL.

Questa impostazione ha sollevato numerose criticità pratiche per gli operatori sociali. La scala Adi è spesso percepita come una “scatola nera”: il valore assegnato al nucleo è difficilmente ricostruibile confrontando la normativa con la realtà concreta delle famiglie in carico. Quando i beneficiari chiedono chiarimenti sulla determinazione del proprio importo, gli assistenti sociali si trovano costretti a tentare una ricostruzione del calcolo, senza strumenti realmente adeguati e senza possibilità di venirne a capo. Non di rado sono emerse incoerenze - ad esempio nuclei molto simili che ottengono valori diversi della scala e importi sensibilmente difformi - che pongono i servizi in difficoltà nella comunicazione con gli utenti.

Questa situazione genera frustrazione e insicurezza. Gli operatori si trovano a discutere quotidianamente delle incongruenze incontrate, percependo un allontanamento dal proprio mandato professionale: da una presa in carico centrata sulla relazione e sulla progettualità si scivola verso una pratica prevalentemente tecnico-burocratica, finalizzata a decifrare e spiegare i meccanismi della misura. Accanto all'adattamento, tuttavia, emerge dai messaggi anche una forma di resistenza: gli assistenti sociali rivendicano la centralità della relazione come essenza del loro lavoro, opponendosi a una visione puramente tecnica della presa in carico. Come osserva un'assistente sociale, “mi adeguo alle novità, ma rimango assistente sociale, perché quello so fare [...] l'essenza del mio mandato è la relazione con la persona”.

Se nel corso del tempo INPS ha fornito chiarimenti progressivi sulle modalità di calcolo della scala, parallelamente molti operatori hanno finito per abbandonare il tentativo di comprenderne a fondo la logica, limitandosi ad applicare i criteri così come proposti, pur continuando a percepirli come estranei alla loro visione professionale.

b. La piattaforma Gepi - un continuo “uovo di Pasqua”

Come anticipato, la piattaforma Gepi occupa una posizione centrale nella pratica quotidiana degli operatori e, conseguentemente, anche nel loro confronto all'interno del diario collettivo. L'interoperabilità tra piattaforme rappresenta una sfida ben nota (Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza, 2024; Nesti et al., 2023) che torna con forza anche nella nostra analisi, in particolare nel difficile raccordo tra Gepi, SIISL e INPS. Il fatto che questi problemi persistano è importante soprattutto alla luce del fatto che la piattaforma SIISL (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa) è stata pensata esplicitamente con l'obiettivo di migliorare l'interoperabilità tra le piattaforme (Sacchi et al., 2023).

Nel nostro caso, però, il valore di trattare il tema delle piattaforme sta nel mettere in luce i piccoli ma continui inciampi quotidiani, che restituiscono con chiarezza la complessità della situazione vissuta dagli operatori.

Un primo nodo è legato all'infrastruttura informatica di base: “si è bloccata”, “è lenta come se non ci fosse un domani”, “non funzionante”, “totale ko di Gepi oggi”. Sono oltre trenta i giorni, in meno di un anno e mezzo, in cui gli operatori segnalano l'impossibilità di utilizzare correttamente la piattaforma, con conseguente blocco del lavoro. Un blackout informatico che denota la fragilità della piattaforma e ne segnala una necessaria area di miglioramento.

Accanto ai malfunzionamenti più evidenti, gli operatori riportano numerosi problemi tecnici e gestionali: l'impossibilità di allegare documenti o la comparsa di errori generici (“ops errore”), il mancato aggiornamento di informazioni rilevanti (carichi di cura dichiarati in domanda ma non visibili, componenti familiari non aggiunti, dati bloccati dall'INPS, sezioni incoerenti), i cambiamenti improvvisi nei tasti e nelle funzioni, l'impossibilità di flaggare correttamente alcune opzioni,

fino ad arrivare ad aggiornamenti meramente estetici che non risolvono i problemi pratici. Tutto ciò rende le procedure incerte, frammentarie e talvolta del tutto errate. Un operatore definisce Gepi un “continuo uovo di Pasqua”: le sorprese che non finiscono mai.

Per restituire la delicatezza di queste situazioni, basti un esempio: un nucleo madre-bambino percettore di Adi si trova in difficoltà dopo la nascita del secondo figlio. Ad agosto 2024 l'INPS blocca il beneficio in attesa del nuovo ISEE, che la beneficiaria provvede a rifare. Eppure, in piattaforma la variazione non compare. A novembre, un operatore INPS riferisce all'assistente sociale che la responsabilità sarebbe del Comune, che non avrebbe inserito il nuovo minore. Altri operatori, invece, rispondono che l'aggiornamento avviene automaticamente, seppur con tempi lunghi, attraverso la variazione dell'ISEE. Nel frattempo, la madre con due bambini, di cui uno neonato, rimane per almeno quattro mesi senza l'Adi.

Questi disallineamenti tra la realtà dei nuclei familiari che le assistenti sociali incontrano e quella rappresentata dalla piattaforma mettono a dura prova il coordinamento tra operatori, istituzioni e beneficiari, e rafforzano la percezione di essere attori con uno spazio d'azione limitatissimo, incastrati in un sistema che comunica male e che a tratti appare impenetrabile. Ne deriva anche l'incapacità di spiegare con chiarezza ai beneficiari cosa stia accadendo e come procedere verso una risoluzione.

c. I percorsi nell'Adi: tra patti, obblighi e monitoraggio

I nuclei beneficiari dell'Adi devono, per poter accedere e mantenere la misura, sottoscrivere un “patto” con i servizi. Le linee guida ministeriali ne esplicitano la logica di fondo: poiché la mancanza di reddito è spesso un effetto, e non la causa primaria della povertà, è necessario “agire sulle cause con una progettazione personalizzata che individui bisogni e risorse di ogni nucleo familiare, predisponga interventi appropriati, lo accompagni verso l'autonomia” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024, p. 31). Il patto dovrebbe rappresentare, dunque, lo strumento “contrattuale” attraverso cui beneficiari e servizi assumono impegni nella progettazione del percorso di inclusione.

Se con il RdC i beneficiari erano tenuti a sottoscrivere un patto con i servizi per il lavoro oppure, in alternativa, con i servizi sociali, l'Adi ha articolato in modo più complesso la struttura dei patti. Il percorso prevede innanzitutto la firma digitale del PAD (Patto di attivazione digitale)⁸ al momento della domanda; successivamente, dopo l'analisi preliminare condotta dai servizi sociali, la sottoscrizione del PaIS (Patto per l'Inclusione Sociale). Se nel nucleo sono presenti componenti attivabili al lavoro, questi devono inoltre sottoscrivere sulla piattaforma SIISL un PAD individuale, per avviare la presa in carico ai Centri per l'impiego. Conclusi i colloqui con i Cpi, gli stessi soggetti sono vincolati a firmare anche il PSP (Patto di servizio personalizzato). Al PaIS e al PSP segue il monitoraggio ogni 90 giorni, rispettivamente da parte dei servizi sociali e dei Centri per l'impiego. In questo senso, l'Adi configura i patti come un percorso a gradini - riassunto nella tabella 3 in appendice - in cui l'elemento contrattuale viene rafforzato a più riprese, in base alla composizione e alle caratteristiche del nucleo beneficiario.

La sottoscrizione del PaIS è l'aspetto su cui si concentra maggiormente l'attenzione degli operatori, perché rappresenta l'anello del percorso sotto la loro diretta responsabilità. Non a caso, nel diario degli operatori le due parole più ricorrenti sono proprio “obbligo” e “PaIS”: i due termini appaiono strettamente legati e indicano un nodo critico, cioè l'assegnazione degli obblighi - tanto quelli sociali quanto quelli di attivazione lavorativa.

⁸ Per una sintesi dei principali contenuti dei diversi patti si rimanda alla tabella 3 in appendice.

Questo nodo si è rivelato particolarmente problematico nei primi mesi di applicazione dell'Adi, quando gli operatori non erano certi di chi dovesse essere effettivamente obbligato o esonerato dal PaIS. I dubbi hanno riguardato soprattutto categorie specifiche: persone con disabilità, over 60, genitori con carichi di cura, soggetti inseriti in percorsi di protezione contro la violenza di genere o in situazioni particolari (gravidanza, malattia grave, detenzione). Anche dopo i successivi incontri formativi e la pubblicazione di FAQ ministeriali, sono rimaste incerte le tempistiche di redazione del PaIS, le scadenze di monitoraggio e, soprattutto, chi dovesse esserne coinvolto nei diversi nuclei familiari.

Dentro i nuclei beneficiari di Adi si trovano inoltre persone escluse dalla scala di equivalenza, che, quindi, non sono soggette agli obblighi PaIS. In questi casi i componenti, pur convivendo nel nucleo, non figurano come beneficiari dell'Adi: possono eventualmente richiedere il SFL e svolgere percorsi con i servizi per l'impiego. È il caso, ad esempio, di un figlio maggiorenne convivente di 25 anni, senza carichi di cura e senza requisiti particolari. Soprattutto nei primi sei mesi dall'avvio dell'Adi, gli operatori si confrontano serratamente anche sulla corretta gestione di questi casi.

Diversa è invece la situazione di chi, pur avendo diritto all'Adi e dovendo sottoscrivere il PaIS, viene considerato attivabile al lavoro. Questo può essere, ad esempio, il caso di un genitore trentacinquenne disoccupato con figli minori: avendo responsabilità genitoriali ha diritto all'Adi, ma allo stesso tempo è considerato attivabile. Questi soggetti, oltre al PaIS, sono obbligati anche al PSP: formalmente il monitoraggio ogni 90 giorni dovrebbe essere in capo ai Cpi, ma, come nota un'assistente sociale nel marzo 2024 è possibile che gli attivabili vengano "rispediti nuovamente ai servizi sociali del Comune per i Progetti di Utilità Collettiva (PUC), quindi con adempimenti di attivazione assicurativa, monitoraggio e relativa rendicontazione dei giorni di progetto, tutto a carico dell'assistente sociale", ritrasferendo nuovamente sui servizi sociali compiti non legati alla presa in carico sociale.

A seguito della sottoscrizione dei patti, nel percorso dell'Adi il monitoraggio rappresenta la fase di verifica periodica degli impegni assunti. È pensato come un momento di confronto per valutare l'andamento del progetto, aggiornarne gli obiettivi e garantire la permanenza dei requisiti. La normativa prevede in particolare una cadenza di 90 giorni, che può svolgersi presso i servizi sociali o, per gli attivabili al lavoro, presso i centri per l'impiego. In teoria dovrebbe, quindi, servire non solo a controllare l'adempimento formale, ma a mantenere vivo il percorso di inclusione e a rimodularlo in base ai cambiamenti della vita dei beneficiari.

Nell'Adi il monitoraggio tende ad assumere una logica prevalentemente di adempimento: da un lato esercita pressione sui servizi per rispettare le scadenze, dall'altro perde il significato di reale momento di revisione e rilancio dei progetti individuali.

Nel concreto dei servizi, tuttavia, il monitoraggio si è rivelato da subito un terreno ambiguo. Nei primi mesi sembrava riguardare indistintamente tutti i beneficiari; solo nel 2025 è stato chiarito che si applica esclusivamente a coloro che sono soggetti a obblighi PaIS e agli attivabili al lavoro. Precedentemente, riguardava anche i soggetti vulnerabili. Restano però incertezze operative: a maggio 2025, ad esempio, un'assistente sociale segnala i propri dubbi, osservando che "sulla piattaforma, se non inserisco un appuntamento [per una persona non più soggetta a obblighi], scatta comunque la segnalazione di mancato aggiornamento". Più in generale, i territori non si muovono in maniera coerente rispetto al monitoraggio di categorie specifiche. Ne emerge un quadro complicato in cui il monitoraggio tende ad assumere una logica prevalentemente di adempimento: da un lato esercita pressione sui servizi per rispettare le scadenze, dall'altro perde il significato di reale momento di revisione e rilancio dei progetti individuali.

4. Conclusioni

Prima di tutto, è bene chiarire il perimetro interpretativo del presente lavoro: per la natura del materiale empirico utilizzato - un “diario collettivo” fortemente orientato alla pratica e alla risoluzione di problemi - questo capitolo mette a fuoco soprattutto gli elementi di criticità dell’Adi così come vissuti nei servizi. È precisamente in questa prospettiva che risiede il suo valore: restituire una mappa operativa delle frizioni ricorrenti (normative, procedurali e organizzative) e delle loro ripercussioni sul lavoro quotidiano degli assistenti sociali.

Abbiamo visto come tre ambiti si siano rivelati particolarmente critici: l’accesso alla misura, segnato dalle incertezze sulla certificazione di svantaggio e dalle ambiguità della scala di equivalenza; la gestione tecnica, dominata dal funzionamento discontinuo e spesso contraddittorio della piattaforma Gepi; e infine i percorsi di inclusione, con i dubbi persistenti su obblighi, patti e monitoraggio che hanno reso difficile definire i confini tra responsabilità dei servizi sociali e dei Centri per l’impiego. Da questa analisi emergono due elementi di riflessione, che appaiono particolarmente rilevanti e generalizzabili. Il primo riguarda la categorialità nelle misure di reddito minimo, il secondo il ruolo degli assistenti sociali nel contrasto alla povertà.

Il passaggio più rilevante dal RdC all’Adi è stato, già a livello di disegno istituzionale, l’abbandono di criteri di universalismo selettivo per l’accesso alla misura (v. Cap. 1). Se nel Rei e nel RdC era sufficiente rientrare entro determinati requisiti economici, con l’Adi non è più così: occorre essere in povertà e, insieme, appartenere a specifiche categorie previste dalla normativa. Si tratta di un ritorno a una logica categoriale che ha a lungo caratterizzato il welfare italiano (Ranci & Pavolini, 2015) e che solo di recente era stata sostituita da misure più vicine ai modelli di reddito minimo europei. Il materiale empirico mostra come questa categorialità non sia un principio astratto, ma penetri profondamente nel lavoro quotidiano degli operatori e nelle traiettorie concrete dei beneficiari. Essa investe ogni aspetto della misura: dai criteri di ingresso, in particolare attraverso la certificazione di svantaggio, al calcolo della scala di equivalenza, in cui solo alcune caratteristiche vengono valorizzate; dalla definizione degli obblighi nei patti alle forme di attivazione lavorativa e di monitoraggio, differenziate in base alla categoria di appartenenza. Il risultato non è consistito solo nella creazione di zone grigie in cui l’appartenenza non è chiara, ma si è prodotto un effetto più generale: lo *splitting* del RdC - la divisione tra servizi sociali e Centri per l’impiego - diventa nell’Adi un vero e proprio *iper-splitting*, una frammentazione proliferante che attraversa ogni dimensione della misura, con tutte le conseguenze viste.

La chat Adi documenta con chiarezza come gli assistenti sociali abbiano dovuto affrontare un crescente carico burocratico-amministrativo, in un contesto segnato da piattaforme instabili, blackout informatici, aggiornamenti tardivi e procedure non uniformi.

Questo porta al secondo elemento, relativo al ruolo degli operatori. La chat Adi documenta con chiarezza come gli assistenti sociali abbiano dovuto affrontare un crescente carico burocratico-amministrativo, in un contesto segnato da piattaforme instabili, blackout informatici, aggiornamenti tardivi e procedure non uniformi. Il primo anno e mezzo di implementazione dell’Adi è stato caratterizzato da un clima di costante incertezza, compensato soprattutto attraverso pratiche organizzative dal basso (Toscano & Bertoluzza, 2024), di cui la chat stessa rappresenta un esempio significativo e innovativo. Al tempo stesso, il ruolo professionale degli operatori si è trovato sempre più vincolato: già con il RdC, ma in misura ancor più accentuata con l’Adi, gli spazi di valutazione

autonoma si sono progressivamente ridotti, mentre si sono moltiplicati gli adempimenti prescritti dalle circolari e dagli automatismi delle piattaforme. In questo senso, i vincoli comportamentali non riguardano solo i beneficiari, sottoposti a condizionalità crescente (Bertoluzza & Gori, 2025), ma anche gli operatori stessi, chiamati a aderire a un “corretto comportamento” dentro confini via via più stretti. Al tempo stesso, proprio entro questi confini si sviluppano nuove forme di adat-

tamento e creatività professionale, attraverso cui gli assistenti sociali continuano a rivendicare la centralità della relazione e della progettualità nell'intervento contro la povertà.

Bibliografia

Bertoluzza, G., & Gori, C. (forthcoming). *A chi serve la condizionalità? L'obbligo come legittimazione politica*. In C. Gori (a cura di), *La nascita delle politiche di contrasto alla povertà in Italia*.

Busso, S., Gori, C., & Mazzuca, L. (2023). *Il patto e la condizionalità*. In C. Gori (Ed.), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*. Carocci.

Caritas Italiana. (2021). *Lotta alla povertà: Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza - Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Edizioni Palumbi.

Clauset, A., Newman, M. E. J., & Moore, C. (2004). Finding community structure in very large networks. *Physical Review E*, 70(6), 066111. <https://doi.org/10.1103/PhysRevE.70.066111>

Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza. (2024). *Seconda Relazione del Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/>

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024). *Assegno di inclusione. Linee guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alla povertà.

Nesti, G., Bassoli, M., & Visentin, M. (2023). Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale: Un'analisi delle capacità amministrative. *Stato e Mercato*, 2/2023. <https://doi.org/10.1425/108267>

Ranci, C., & Pavolini, E. (Eds.). (2015). *Le politiche di welfare*. Il Mulino.

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*. EGEA.

Toscano, A., & Bertoluzza, G. (2024). The Letter of the Law: Insights from Italy's Anti-Poverty Measures About Managing in Social Services. *Academic Quarter*, 29(1), 1-20.

APPENDICE

TABELLA 1. Occorrenze per parola chiave nella Chat Adi

| | PAROLA | NUMERO OCCORRENZE |
|----|----------------|-------------------|
| 1 | obbligo | 997 |
| 2 | pais | 908 |
| 3 | piattaforma | 873 |
| 4 | gepi | 781 |
| 5 | INPS | 764 |
| 6 | cura | 668 |
| 7 | monitoraggio | 525 |
| 8 | SFL | 483 |
| 9 | CPI | 473 |
| 10 | attivabile | 462 |
| 11 | 90 | 430 |
| 12 | puc | 384 |
| 13 | svantaggio | 376 |
| 14 | preliminare | 324 |
| 15 | scala | 301 |
| 16 | patto | 284 |
| 17 | colloquio | 277 |
| 18 | responsabilità | 269 |
| 19 | ISEE | 265 |
| 20 | analisi | 257 |
| 21 | equivalenza | 257 |
| 22 | appuntamento | 247 |
| 23 | certificazione | 246 |
| 24 | ap | 245 |
| 25 | condizione | 242 |
| 26 | residenza | 237 |
| 27 | invalidità | 234 |
| 28 | pad | 231 |
| 29 | lavorativi | 206 |
| 30 | genitoriale | 206 |
| 31 | 120 | 179 |
| 32 | siisl | 148 |

APPENDICE

TABELLA 2. Tabella delle co-occorrenze

| | A : 120 | B : 90 | C : ANALISI | D : AP | E : APPUNTAMENTO | F : ATTIVABILE | G : CERTIFICAZIONE | H : COLLOQUIO |
|----------------------------|--------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 1 : 120 | 179 | 19 | 5 | 17 | 27 | 0 | 1 | 45 |
| 2 : 90 | 19 | 430 | 18 | 23 | 36 | 44 | 1 | 43 |
| 3 : analisi | 5 | 18 | 257 | 9 | 12 | 23 | 0 | 14 |
| 4 : ap | 17 | 23 | 9 | 245 | 11 | 22 | 0 | 19 |
| 5 : appuntamento | 27 | 36 | 12 | 11 | 247 | 7 | 1 | 14 |
| 6 : attivabile | 0 | 44 | 23 | 22 | 7 | 462 | 2 | 16 |
| 7 : certificazione | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 246 | 3 |
| 8 : colloquio | 45 | 43 | 14 | 19 | 14 | 16 | 3 | 277 |
| 9 : condizione | 1 | 3 | 5 | 1 | 0 | 8 | 31 | 2 |
| 10 : CPI | 0 | 37 | 20 | 17 | 8 | 117 | 1 | 15 |
| 11 : cura | 3 | 21 | 6 | 13 | 3 | 56 | 19 | 6 |
| 12 : equivalenza | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 8 | 2 | 4 |
| 13 : genitoriale | 1 | 3 | 7 | 4 | 1 | 25 | 1 | 3 |
| 14 : gepi | 21 | 23 | 23 | 19 | 20 | 28 | 25 | 38 |
| 15 : INPS | 10 | 15 | 6 | 10 | 13 | 8 | 18 | 12 |
| 16 : invalidità | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 | 6 | 16 | 1 |
| 17 : ISEE | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 5 | 2 |
| 18 : lavorativi | 1 | 14 | 12 | 5 | 2 | 41 | 2 | 6 |
| 19 : monitoraggio | 9 | 142 | 13 | 23 | 36 | 28 | 4 | 31 |
| 20 : obbligo | 11 | 141 | 37 | 34 | 13 | 95 | 10 | 19 |
| 21 : pad | 19 | 9 | 12 | 6 | 5 | 49 | 1 | 10 |
| 22 : pais | 25 | 149 | 40 | 69 | 24 | 73 | 4 | 32 |
| 23 : patto | 7 | 23 | 18 | 15 | 9 | 31 | 1 | 10 |
| 24 : piattaforma | 25 | 30 | 22 | 24 | 40 | 36 | 14 | 36 |
| 25 : preliminare | 9 | 26 | 156 | 7 | 18 | 36 | 0 | 19 |
| 26 : puc | 0 | 8 | 5 | 1 | 1 | 21 | 0 | 7 |
| 27 : residenza | 9 | 2 | 4 | 6 | 6 | 2 | 1 | 16 |
| 28 : responsabilità | 3 | 4 | 5 | 4 | 2 | 20 | 3 | 5 |
| 29 : scala | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 10 | 2 | 5 |
| 30 : SFL | 2 | 3 | 6 | 7 | 1 | 20 | 5 | 8 |
| 31 : siisl | 4 | 2 | 12 | 7 | 8 | 29 | 1 | 7 |
| 32 : svantaggio | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 74 | 2 |

APPENDICE

| | I: CONDIZIONE | J: CPI | K: CURA | L: EQUIVALENZA | M: GENITORIALE | N: GEPi | O: INPS | P: INVALIDITÀ |
|----------------------------|------------------|-----------|------------|-------------------|-------------------|------------|------------|------------------|
| 1 : 120 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 21 | 10 | 0 |
| 2 : 90 | 3 | 37 | 21 | 2 | 3 | 23 | 15 | 1 |
| 3 : analisi | 5 | 20 | 6 | 1 | 7 | 23 | 6 | 0 |
| 4 : ap | 1 | 17 | 13 | 0 | 4 | 19 | 10 | 4 |
| 5 : appuntamento | 0 | 8 | 3 | 0 | 1 | 20 | 13 | 2 |
| 6 : attivabile | 8 | 117 | 56 | 8 | 25 | 28 | 8 | 6 |
| 7 : certificazione | 31 | 1 | 19 | 2 | 1 | 25 | 18 | 16 |
| 8 : colloquio | 2 | 15 | 6 | 4 | 3 | 38 | 12 | 1 |
| 9 : condizione | 242 | 7 | 26 | 5 | 2 | 18 | 18 | 11 |
| 10 : Cpi | 7 | 473 | 14 | 3 | 15 | 31 | 12 | 5 |
| 11 : cura | 26 | 14 | 668 | 35 | 30 | 57 | 41 | 35 |
| 12 : equivalenza | 5 | 3 | 35 | 257 | 8 | 15 | 12 | 10 |
| 13 : genitoriale | 2 | 15 | 30 | 8 | 206 | 13 | 11 | 4 |
| 14 : gepi | 18 | 31 | 57 | 15 | 13 | 781 | 66 | 9 |
| 15 : INPS | 18 | 12 | 41 | 12 | 11 | 66 | 764 | 18 |
| 16 : invalidità | 11 | 5 | 35 | 10 | 4 | 9 | 18 | 234 |
| 17 : ISEE | 8 | 1 | 7 | 18 | 6 | 13 | 30 | 12 |
| 18 : lavorativi | 3 | 31 | 40 | 9 | 19 | 12 | 3 | 10 |
| 19 : monitoraggio | 3 | 43 | 21 | 3 | 4 | 23 | 15 | 2 |
| 20 : obbligo | 12 | 74 | 129 | 44 | 63 | 49 | 28 | 20 |
| 21 : pad | 1 | 62 | 3 | 0 | 1 | 15 | 4 | 0 |
| 22 : pais | 8 | 58 | 85 | 17 | 43 | 49 | 23 | 8 |
| 23 : patto | 4 | 47 | 10 | 4 | 2 | 16 | 6 | 1 |
| 24 : piattaforma | 23 | 57 | 51 | 6 | 13 | 143 | 59 | 4 |
| 25 : preliminare | 6 | 30 | 7 | 1 | 8 | 32 | 6 | 1 |
| 26 : puc | 1 | 63 | 14 | 2 | 3 | 27 | 2 | 3 |
| 27 : residenza | 2 | 4 | 3 | 1 | 5 | 25 | 30 | 2 |
| 28 : responsabilità | 4 | 17 | 28 | 11 | 178 | 13 | 15 | 3 |
| 29 : scala | 6 | 4 | 38 | 247 | 11 | 15 | 15 | 12 |
| 30 : SFL | 2 | 43 | 23 | 48 | 18 | 35 | 26 | 13 |
| 31 : siisl | 4 | 41 | 4 | 1 | 1 | 23 | 10 | 0 |
| 32 : svantaggio | 168 | 4 | 38 | 3 | 2 | 31 | 29 | 22 |

APPENDICE

| | Q : ISEE | R : LAVORATIVI | S : MONITORAGGIO | T : OBBLIGO | U : PAD | V : PAIS | W : PATTO | X : PIATTAFORMA |
|----------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------------|
| 1 : 120 | 1 | 1 | 9 | 11 | 19 | 25 | 7 | 25 |
| 2 : 90 | 1 | 14 | 142 | 141 | 9 | 149 | 23 | 30 |
| 3 : analisi | 1 | 12 | 13 | 37 | 12 | 40 | 18 | 22 |
| 4 : ap | 1 | 5 | 23 | 34 | 6 | 69 | 15 | 24 |
| 5 : appuntamento | 2 | 2 | 36 | 13 | 5 | 24 | 9 | 40 |
| 6 : attivabile | 0 | 41 | 28 | 95 | 49 | 73 | 31 | 36 |
| 7 : certificazione | 5 | 2 | 4 | 10 | 1 | 4 | 1 | 14 |
| 8 : colloquio | 2 | 6 | 31 | 19 | 10 | 32 | 10 | 36 |
| 9 : condizione | 8 | 3 | 3 | 12 | 1 | 8 | 4 | 23 |
| 10 : Cpi | 1 | 31 | 43 | 74 | 62 | 58 | 47 | 57 |
| 11 : cura | 7 | 40 | 21 | 129 | 3 | 85 | 10 | 51 |
| 12 : equivalenza | 18 | 9 | 3 | 44 | 0 | 17 | 4 | 6 |
| 13 : genitoriale | 6 | 19 | 4 | 63 | 1 | 43 | 2 | 13 |
| 14 : gepi | 13 | 12 | 23 | 49 | 15 | 49 | 16 | 143 |
| 15 : INPS | 30 | 3 | 15 | 28 | 4 | 23 | 6 | 59 |
| 16 : invalidità | 12 | 10 | 2 | 20 | 0 | 8 | 1 | 4 |
| 17 : ISEE | 265 | 2 | 1 | 7 | 1 | 7 | 2 | 9 |
| 18 : lavorativi | 2 | 206 | 12 | 200 | 8 | 81 | 16 | 17 |
| 19 : monitoraggio | 1 | 12 | 525 | 101 | 4 | 174 | 38 | 37 |
| 20 : obbligo | 7 | 200 | 101 | 997 | 16 | 363 | 57 | 62 |
| 21 : pad | 1 | 8 | 4 | 16 | 231 | 13 | 19 | 36 |
| 22 : pais | 7 | 81 | 174 | 363 | 13 | 908 | 41 | 39 |
| 23 : patto | 2 | 16 | 38 | 57 | 19 | 41 | 284 | 24 |
| 24 : piattaforma | 9 | 17 | 37 | 62 | 36 | 39 | 24 | 873 |
| 25 : preliminare | 1 | 20 | 18 | 46 | 13 | 61 | 29 | 29 |
| 26 : puc | 2 | 12 | 7 | 61 | 1 | 43 | 12 | 36 |
| 27 : residenza | 12 | 0 | 12 | 6 | 0 | 3 | 3 | 24 |
| 28 : responsabilità | 6 | 17 | 5 | 64 | 5 | 42 | 4 | 14 |
| 29 : scala | 14 | 9 | 3 | 53 | 0 | 19 | 4 | 8 |
| 30 : SFL | 12 | 14 | 2 | 52 | 4 | 18 | 7 | 29 |
| 31 : siisl | 2 | 9 | 2 | 15 | 53 | 3 | 20 | 46 |
| 32 : svantaggio | 6 | 3 | 2 | 6 | 2 | 9 | 0 | 33 |

APPENDICE

| | Y : PRELIMINARE | Z : PUC | AA : RESIDENZA | AB : RESPONSABILITÀ | AC : SCALA | AD : SFL | AE : SIISL | AF : SVANTAGGIO |
|----------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1 : 120 | 9 | 0 | 9 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 |
| 2 : 90 | 26 | 8 | 2 | 4 | 4 | 3 | 2 | 4 |
| 3 : analisi | 156 | 5 | 4 | 5 | 1 | 6 | 12 | 2 |
| 4 : ap | 7 | 1 | 6 | 4 | 0 | 7 | 7 | 0 |
| 5 : appuntamento | 18 | 1 | 6 | 2 | 0 | 1 | 8 | 0 |
| 6 : attivabile | 36 | 21 | 2 | 20 | 10 | 20 | 29 | 0 |
| 7 : certificazione | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 5 | 1 | 74 |
| 8 : colloquio | 19 | 7 | 16 | 5 | 5 | 8 | 7 | 2 |
| 9 : condizione | 6 | 1 | 2 | 4 | 6 | 2 | 4 | 168 |
| 10 : Cpi | 30 | 63 | 4 | 17 | 4 | 43 | 41 | 4 |
| 11 : cura | 7 | 14 | 3 | 28 | 38 | 23 | 4 | 38 |
| 12 : equivalenza | 1 | 2 | 1 | 11 | 247 | 48 | 1 | 3 |
| 13 : genitoriale | 8 | 3 | 5 | 178 | 11 | 18 | 1 | 2 |
| 14 : gepi | 32 | 27 | 25 | 13 | 15 | 35 | 23 | 31 |
| 15 : INPS | 6 | 2 | 30 | 15 | 15 | 26 | 10 | 29 |
| 16 : invalidità | 1 | 3 | 2 | 3 | 12 | 13 | 0 | 22 |
| 17 : ISEE | 1 | 2 | 12 | 6 | 14 | 12 | 2 | 6 |
| 18 : lavorativi | 20 | 12 | 0 | 17 | 9 | 14 | 9 | 3 |
| 19 : monitoraggio | 18 | 7 | 12 | 5 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| 20 : obbligo | 46 | 61 | 6 | 64 | 53 | 52 | 15 | 6 |
| 21 : pad | 13 | 1 | 0 | 5 | 0 | 4 | 53 | 2 |
| 22 : pais | 61 | 43 | 3 | 42 | 19 | 18 | 3 | 9 |
| 23 : patto | 29 | 12 | 3 | 4 | 4 | 7 | 20 | 0 |
| 24 : piattaforma | 29 | 36 | 24 | 14 | 8 | 29 | 46 | 33 |
| 25 : preliminare | 324 | 8 | 6 | 6 | 1 | 8 | 12 | 2 |
| 26 : puc | 8 | 384 | 0 | 4 | 2 | 78 | 3 | 2 |
| 27 : residenza | 6 | 0 | 237 | 3 | 1 | 0 | 3 | 3 |
| 28 : responsabilità | 6 | 4 | 3 | 269 | 15 | 17 | 3 | 6 |

APPENDICE

TABELLA 3 Percorso dei patti per i beneficiari Adi

| STRUMENTO | PLATEA (CHI LO FIRMA) | CON CHI SI FIRMA | CONTENUTI PRINCIPALI | TEMPISTICHE |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| PAD nucleo (Patto di Attivazione Digitale del nucleo) | Richiedente Adi (per tutto il nucleo) | Online su SIISL | <ul style="list-style-type: none"> • Certifica contatti per convocazioni • Autorizza invio dati a Cpi/ servizi • Condizione per avvio erogazione beneficio | Da sottoscrivere dopo la domanda Adi. Senza PAD → nessun beneficio. |
| PaIS (Patto per l'Inclusione Sociale) | Tutti i componenti Adi maggiorenni, esclusi i minorenni (anche chi non è attivabile al lavoro, salvo cause di esclusione totale) | Servizi sociali (Ambiti/ Comuni, tramite Gepi) | <ul style="list-style-type: none"> • Impegni sociali/educativi/ sanitari • Sostegni territoriali • Progetto di inclusione per il nucleo | Da sottoscrivere entro 120 gg dal PAD nucleo. Monitoraggio ogni 90 gg ai SS. |
| PAD individuale (Patto di Attivazione Digitale individuale) | Solo attivabili al lavoro (18-59 anni, senza esclusioni) | Online su SIISL | <ul style="list-style-type: none"> • Compilazione CV • Scelta min. 3 Agenzie per il Lavoro (APL) • Conferma disponibilità al lavoro | Dopo il PAD nucleo, prima dell'invio al Cpi. Passaggio propedeutico al PSP. |
| PSP (Patto di Servizio Personalizzato) | Solo attivabili al lavoro (stessa platea del PAD individuale) | Centri per l'impiego (Cpi) | <ul style="list-style-type: none"> • Impegni lavorativi e formativi • Percorsi GOL, tirocini, politiche attive | Entro 60 gg dall'invio al Cpi. Aggiornamento obbligatorio ogni 90 gg al Cpi. |



CONCLUSIONI. NON ESISTONO RISPOSTE FACILI

Giunti al termine del Rapporto, proviamo a individuare i fili conduttori che collegano l'insieme di dati, osservazioni e riflessioni esposti nei capitoli precedenti. Emergono tre interrogativi. Presentare le conclusioni del Rapporto in forma di quesiti non è una scelta casuale. Caritas Italiana, infatti, intende contribuire ad un fecondo dibattito sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia. Un dibattito consapevole dell'estrema complessità delle questioni in esame e dell'assenza di risposte semplici o univoche. Per questo motivo, si è scelto di proporre domande, invece di risposte.

Come già esplicitato nell'Introduzione, è necessario un dialogo rigoroso e serrato sui contenuti, che parta sempre dall'evidenza empirica e dai dati di realtà, e che sia fondato su una proficua collaborazione tra i diversi soggetti interessati, nel pieno rispetto dei ruoli di ciascuno. Solo così sarà possibile migliorare le risposte fornite alle persone e alle famiglie che versano in condizione di povertà.

Le politiche per i poveri sono politiche per la famiglia?

I dati sulle caratteristiche di coloro i quali ricevono, o non ricevono, l'Adi suggeriscono la necessità di una riflessione sull'equilibrio tra il contrasto della povertà e il sostegno alle famiglie con figli. Il tema è delicato ma inevitabile, se si vuole fondare il confronto sui dati di realtà.

Già in campagna elettorale, l'attuale coalizione di governo aveva annunciato l'intenzione di superare il Reddito di Cittadinanza (RdC) e ridurre le risorse destinate alla povertà. La contrazione dei fondi avrebbe inevitabilmente comportato una diminuzione dei beneficiari: il nodo era stabilire attraverso quale criterio.

Il RdC aveva mostrato limiti evidenti nella capacità di raggiungere chi era davvero in povertà: almeno il 40% dei beneficiari non viveva in povertà assoluta. Non si trattava di frodi, ma di errori

I dati sulle caratteristiche di coloro i quali ricevono, o non ricevono, l'Adi suggeriscono la necessità di una riflessione sull'equilibrio tra il contrasto della povertà e il sostegno alle famiglie con figli. Il tema è delicato ma inevitabile, se si vuole fondare il confronto sui dati di realtà.

di disegno della misura. Era quindi lecito attendersi che il suo superamento fosse accompagnato da uno sforzo per indirizzare meglio il sostegno verso i più fragili.

Invece, il principale criterio scelto per ridurre la platea è stato l'assenza di figli minori¹. Perché questa scelta? L'attuale governo ritiene che la tutela di chi ha figli e la promozione della natalità debbano rappresentare il principio fondante del welfare. È un obiettivo assolutamente condivisibile ma perseguirlo non dovrebbe significare sminuire altri obiettivi fondamentali del welfare. In altre parole, l'intenzione di riservare alle famiglie con figli una protezione particolare, in ragione delle loro specificità, è sacrosanta ma non può ledere il diritto di ognuno a ricevere un aiuto da parte dello Stato, indipendentemente da caratteristiche anagrafiche, familiari o di altro tipo. Nella configurazione attuale, invece, le politiche di contrasto alla povertà sono diventate un sottoinsieme di quelle familiari: l'obiettivo primario, dunque, non sembra essere quello di assicurare a chiunque cada in povertà il diritto a una vita decente, bensì quello di proteggere le famiglie con figli.

In sintesi, di fronte alla riduzione delle risorse, si sarebbe potuto escludere dal sostegno chi povero non è. Si è scelto invece di escludere chi non ha figli minori. Così, un obiettivo prezioso – la natalità – è divenuto anche un criterio di selezione, privando molte persone e famiglie povere del sostegno pubblico.

Come costruire opportunità di libertà?

Si pone molta enfasi sui percorsi di inserimento socio-lavorativo delle persone cadute in povertà, gestiti dai servizi di welfare locale. Non è un caso: quando questi servizi sono di qualità, offrono alle persone strumenti per esercitare la propria libertà. Ci si riferisce alla libertà positiva, così come definita dal filosofo Isaiah Berlin: la libertà di plasmare il proprio destino in base ai propri desideri e alle proprie aspirazioni (ovviamente tenendo conto delle condizioni individuali e del contesto socio-economico generale). La logica d'insieme è la seguente: i contributi economici mirano a liberare le persone dai bisogni immediati, mentre i servizi puntano a liberarle da un destino altrimenti predeterminato.

Tuttavia, nella pratica, offrire servizi di qualità è un'impresa complessa, che presenta numerosi ostacoli nella sua attuazione (la semplicità è da sempre uno dei vantaggi dei contributi economici). È un problema di lunga data, esistente ben prima dell'introduzione dell'Assegno di inclusione.

L'Adi ha segnato importanti passi avanti nel disegno dei servizi rispetto al precedente Reddito di Cittadinanza. In precedenza, l'intervento dei servizi e l'erogazione del sostegno economico erano sostanzialmente separati. Questo impediva di vincolare l'erogazione dei fondi al raggiungimento di obiettivi stabiliti grazie ai servizi. Oggi, invece, trasferimenti economici e servizi procedono di pari passo, essendo integrati come parte di un unico pacchetto di inclusione. Inoltre, l'affiancamento effettivo delle persone in povertà da parte degli assistenti sociali risulta molto più diffuso rispetto al passato.

D'altra parte, l'evidenza dei miglioramenti è accompagnata da un diffuso senso di frustrazione tra coloro che operano nel

I percorsi di inserimento socio-lavorativo per le persone in povertà sono di qualità quando offrono alle persone strumenti per esercitare la propria libertà positiva, per come la intendeva il filosofo Isaiah Berlin, ovvero la libertà di plasmare il proprio destino in base ai propri desideri e alle proprie aspirazioni.

¹ Insieme alla presenza di figli minori nel nucleo familiare, assicurano la fruizione dell'Adi anche quella di una persona over60 e di una persona con disabilità. Per capire la logica dell'Adi, tuttavia, è sui minori che bisogna fissare lo sguardo: l'impianto della nuova misura è stato costruito a partire da qui. Peraltro, gli individui che vivono in famiglie con minori costituiscono il gruppo più esteso di utilizzatori dell'Assegno di inclusione.

territorio, fianco a fianco con chi è caduto in povertà. La frustrazione deriva dal persistere di criticità di fondo che sono presenti da anni, come se fossero insuperabili. Queste sono riconducibili principalmente a: i) le procedure e gli adempimenti burocratici, da quelli riguardanti la domanda ai primi passi nella misura e ai passaggi successivi; ii) i collegamenti del servizio Adi con la rete locale del welfare e con la relativa offerta d'interventi, la cui debolezza ostacola la realizzazione di progetti personalizzati di qualità; iii) i sistemi informativi, con svariate difficoltà di utilizzo.

Ciononostante, vi è la diffusa consapevolezza che le strade da percorrere per risolvere questi problemi siano ormai piuttosto chiare. Dunque, sono noti non solo i problemi ma anche le possibili soluzioni.

Queste vanno cercate nell'esperienza dei territori – con tutti i suoi punti di forza e di debolezza – e i relativi insegnamenti su cosa fare, su come farlo e su cosa non fare. Qui si trova un enorme patrimonio di conoscenza concreta. L'impressione generale, in sintesi, è che gli interventi correttivi necessari siano noti a chi opera nei servizi del welfare locale ma non vengano adeguatamente fatti propri dai livelli di governo superiori.

In breve, gli importanti miglioramenti ottenuti grazie all'Adi vanno a braccetto con la frustrazione per la mancanza di interventi che correggano difficoltà ben note e presenti da tempo. L'esperienza dei territori indica le strade da seguire per farlo; si tratta di valorizzarla. Dunque, per diventare più bravi nel perseguire la libertà positiva non si può prescindere dal chiedere ai territori.

La Caritas: paracadute o trampolino?

La lotta alla povertà si basa su una stretta interdipendenza tra l'intervento pubblico (statale) e quello del privato sociale (come le Caritas). Poiché entrambi si rivolgono alla medesima fascia di popolazione vulnerabile, le loro strategie e le loro azioni si influenzano reciprocamente. Dunque, la robusta diminuzione di persone e famiglie seguite dallo Stato – avvenuta nel passaggio dal RdC all'Adi – non poteva non avere conseguenze per le Caritas diocesane.

La riduzione dell'intervento pubblico ha generato un aumento consistente, e inatteso, delle richieste di aiuto presso le Caritas diocesane. Di conseguenza, queste hanno dovuto riassumere un ruolo di "presidio di prima linea", simile a quello che avevano prima dello sviluppo delle moderne politiche di contrasto alla povertà dell'ultimo decennio. La pressione aggiuntiva sulle loro strutture è molto forte.

La riduzione dell'intervento pubblico ha generato un aumento consistente, e inatteso, delle richieste di aiuto presso le Caritas diocesane.

Il problema, però, non riguarda solo la quantità dell'impegno richiesto alle Caritas, ma anche la sua natura. Se con il RdC molte famiglie riuscivano a coprire almeno le spese essenziali (affitto, bollette, alimentari) e si rivolgevano alla Caritas soprattutto per supporti integrativi o per la gestione di specifiche emergenze, ora si sta assistendo a un ritorno alle esigenze primarie. Le richieste ai centri Caritas sono tornate a concentrarsi su beni di prima necessità: pacchi alimentari, pagamento di utenze, contributi per l'affitto, materiale scolastico per i figli.

Un simile spostamento rischia di schiacciare l'azione della Caritas verso un'assistenza prevalentemente materiale e burocratica. Esiste il pericolo – in vari territori è già realtà – che venga messo in secondo piano un obiettivo fondamentale dell'approccio Caritas, cioè l'accompagnamento personalizzato della persona verso l'autonomia. Caritas sembra sollecitata ad assumere soprattutto un ruolo di paracadute per evitare che chi sta cadendo in povertà precipiti al suolo rispetto a un ruolo di trampolino verso una vita migliore, attraverso opportuni percorsi di accompagnamento. Per dirla diversamente, vi è una spinta indotta a far concentrare le Caritas sulla protezione emergenziale delle famiglie in povertà a scapito della promozione di un loro futuro migliore.

In sintesi, l'equazione è lineare: non diminuendo il numero di poveri, la riduzione dell'impegno pubblico richiede un incremento di quello privato, se non si vogliono lasciare famiglie da sole. E un simile aumento ne modifica la natura, da trampolino a paracadute.

Non ci si illude di trovare risposte nette e immediate a queste domande. E tuttavia esse possono far da bussola per indicare la direzione in cui andare rispetto al contrasto alla povertà. Sono domande che devono suscitare dubbi, incertezze, una tensione verso l'obiettivo che accomuna chiunque sia interessato a superare la povertà: la ricerca del cambiamento e della giustizia sociale.



Via Aurelia 796
00165 - Roma
Tel: +39 06 661 771
www.caritas.it



ISBN 978-88-7298-592-2



9 788872 985922