Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

Gli istituti per contrastare la povertà e promuovere l'inclusione in Italia

Relatrice
Prof.ssa Chiara Garbuio

Correlatrice
Prof.ssa Vania Brino

Laureanda
Sara Michielan
897821

Anno Accademico
2024 / 2025

Indice

Introduzione **4**

1 Il Fenomeno della povertà in Italia **7**

1.1 La povertà e le sue definizioni 7

1.1.1 Povertà non solo materiale 9

1.1.2 I diritti civili e umani per la riduzione della povertà 10

1.1.3 La povertà in Italia 14

1.1.4 Povertà minorile in Italia 17

1.2 Strumenti contro la povertà in Italia 19

1.2.1 Legge Delega 15 marzo 2017 n°33 19

1.2.2 La legge 328/2000 20

1.2.3 Riforma Titolo V della Costituzione 22

1.2.4 Politiche attive e passive del lavoro 23

1.2.5 Gli ammortizzatori sociali 27

2 Misure di contrasto alla povertà in Italia **31**

2.1 Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) 31

2.1.1 I requisiti 32

2.1.2 Importo contributivo 34

2.1.3 Politiche attive e passive 35

2.2 Il Reddito di Inclusione (REI) 36

2.2.1 I requisiti 37

2.2.2 Erogazione del sussidio 38

2.2.3 Il patto tra servizi e beneficiari 39
2.2.4 Le politiche attive e passive a confronto 40
2.3 Il Reddito di Cittadinanza (RdC) 40
2.3.1 I requisiti 41
2.3.2 Le politiche attive 43
2.3.3 Il contributo economico 45
2.3.4 La fine del RdC 46
2.3.5 Politiche attive e passive a confronto 46
2.4 La pensione di Cittadinanza (PdC) 49
2.5 Assegno di inclusione (ADI) 50
2.5.1 I beneficiari 51
2.5.2 Requisiti 52
2.5.3 Il percorso di accompagnamento 53
2.5.4 La valutazione multidimensionale 54
2.5.5 L'obbligo di attivazione lavorativa e sociale 54
2.5.6 La facoltà di attivazione lavorativa e sociale 56
2.5.7 Facoltà di attivazione del supporto per la formazione e il lavoro . 56
2.5.8 L'obbligo di attivazione sociale e facoltà di attivazione lavorativa . 56
2.5.9 Il Patto per l'inclusione Sociale (PaIS) 57
2.5.10 Il Patto di Servizio Personalizzato (PPS) 58
2.5.11 Beneficio economico 59
2.5.12 Politiche attive e passive a confronto 60
2.6 Il supporto alla formazione e al lavoro (SFL) 61
2.6.1 Politiche attive e passive a confronto 63
2.7 Confronto tra ADI e SFL 64
2.8 Confronto con il Reddito di Cittadinanza e strumenti precedenti 66
2.9 Programma GOL 2025 70

3 Dal globale al locale: strategie contro la povertà nell'Agenda 2030, nell'UE e nei contesti nazionali 73

3.1 Obiettivi di Sviluppo: dal Millennio al 2030 73
3.1.1 I Millennium Development Goals 73
3.1.2 L'Agenda 2030 e il primo Goal 75
3.2 L'evoluzione dell'Europa sociale 78
3.2.1 I programmi della Comunità Economica Europea contro la povertà 79
3.2.2 Il 2000 europeo: le basi della strategia sociale tra Lisbona e Nizza 81
3.2.3 Dal 2010 al 2030: l'azione sociale dell'UE 82
3.3 Povertà e welfare: approcci comparati 86
3.3.1 Il welfare 86
3.3.2 I modelli di welfare secondo Espring Andersen 88
3.3.3 I modelli di welfare secondo Maurizio Ferrera 91
3.4 Il caso della Francia 92
3.4.1 Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions 1998 . . 94
3.4.2 Dal Revenu minimum d'insertion al Revenu de Solidarité Active . 96
3.4.3 Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLCP) 2018 97
3.4.4 Revenu Universel d'Activité (RUA) 2024 99
3.4.5 France Travail 2024 100
3.4.6 SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) 2025 . 102
3.5 Confronto tra Italia e Francia 102

Conclusione **109**

Introduzione

Combattere la povertà rappresenta una delle sfide più complesse e persistenti delle società contemporanee, poiché riflette e rischia di acuire le disuguaglianze sociali e gli squilibri strutturali dei sistemi sociali ed economici dei paesi. Negli ultimi decenni, nonostante un generale aumento del benessere globale, tale condizione continua a incidere significativamente su ampie fasce della popolazione, tanto nei Paesi in via di sviluppo quanto in quelli ad alto reddito tra cui quelli dell'Unione Europea (UE).

L'evoluzione temporale, ha modificato il concetto di povertà che non si configura più unicamente come una condizione di carenza di risorse economiche, ma si manifesta sempre più come fenomeno complesso e multidimensionale, che comprende aspetti materiali, occupazionali, educativi, sanitari e relazionali, con profonde implicazioni sulla partecipazione sociale e sulla qualità della vita (Sen, 1999; Atkinson, 2019).

Nel corso degli anni, la ricerca e lo studio sulla povertà ha subito notevoli cambiamenti ed evoluzioni sia a livello teorico che metodologico; ai tradizionali approcci basati su soglie di reddito assoluto, si sono progressivamente affiancate metodologie relative e dinamiche, capaci di cogliere la povertà in relazione agli standard di vita medi di una società, ma anche di rilevare una relazione di interdipendenza tra la povertà e la capacità degli individui di esercitare i diritti fondamentali, partecipando pienamente alla vita collettiva (OECD, 2017; Eurostat, 2023).

Inoltre, gli studi e ricerche sulla povertà, hanno approfondito non solo le cause e le manifestazioni del fenomeno, ma anche l'efficacia delle politiche pubbliche mirate a prevenirla e contrastarla.

Studiare la povertà e le specifiche politiche pubbliche di contrasto, consente non solo di dare risposta a un problema reale e strutturale, ma anche di esaminare e portare in primo

piano il ruolo che la politica occupa nel garantire coesione sociale, stabilità democratica e sviluppo sostenibile, sottolineando il positivo impatto che la riduzione della povertà è in grado di avere nella società.

In questo, è necessario comprendere anche il contesto dell'Unione Europea, soprattutto a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008 e della pandemia da COVID-19, fenomeni che hanno aumentato la precarizzazione dell'occupazione e acuito i fenomeni di esclusione sociale (Brandolini & Saraceno, 2007; European Commission, 2021).

La presente tesi si concentra nello studio delle diverse forme e definizioni di povertà, esaminando come queste si articolano, quali elementi pongono in rilievo e come si inseriscono nell'ambito dei diritti civili e umani in particolare rispetto alla povertà nel contesto italiano.

Vengono approfondite alcune leggi se regolamentazioni significative dell'ordinamento italiano nella lotta alla povertà e di riforma degli interventi e dei servizi sociali, con particolare attenzione alle misure adottate dal 2017 ad oggi.

L'analisi delle disposizioni normative segue un ordine cronologico, fondamentale per la comprensione dell'evoluzione delle politiche ad esse sottese; vengono messe in risalto le politiche attive e passive del lavoro di ogni legge esaminata, con l'obiettivo di compararle per comprenderne similitudini e differenze.

L'attenzione quindi è rivolta alla dimensione giuridica e istituzionale delle riforme, analizzando in dettaglio gli strumenti normativi più rilevanti e i loro effetti sulla struttura sociale ed economica.

Nello studio delle politiche, sono state presi in esame i diversi livelli di governance: nazionale (Stato), sovranazionale (Unione Europea) e globale (ONU), al fine di mettere in evidenza le relazioni tra gli interventi adottati a ciascun livello e il loro impatto sulle strategie nazionali.

L'elaborato si conclude con un capitolo dedicato agli obiettivi dell'Agenda 2030 e all'Unione Europea, con l'evoluzione dell'Europa sociale, i diversi modelli di welfare presenti e lo studio delle politiche di contrasto alla povertà francesi, al fine di proporre un confronto con l'Italia.

La prospettiva comparata dell'analisi di tali politiche, mette in evidenza affinità e di-

vergenze nei modelli di intervento e nei sistemi di welfare adottati all'estero rispetto al contesto italiano.

L'analisi è stata supportata da dati quantitativi e grafici comparativi relativi alla diffusione della povertà in Europa, con particolare riferimento all'Italia e alla Francia. In questo contesto sono stati esaminati gli andamenti dei tassi di povertà e di rischio di esclusione sociale tra il 2008 e il 2016, e successivamente nel 2024, al fine di mettere in luce l'evoluzione del fenomeno in relazione alle politiche adottate nei due Paesi.

Alla luce di queste premesse, la presente ricerca intende fornire un'analisi critica e comparata delle strategie di contrasto alla povertà, valutandone l'efficacia e coerenza rispetto ai principi di giustizia sociale e inclusione promossi a livello nazionale ed europeo.

Con lo sguardo rivolto alle politiche, ai dati empirici e ai diversi modelli di welfare, l'elaborato vuole contribuire alla riflessione su come gli interventi pubblici possano incidere in modo concreto sulla riduzione della povertà e sul rafforzamento della coesione sociale.

Capitolo 1

Il Fenomeno della povertà in Italia

1.1 La povertà e le sue definizioni

Con il termine 'povertà', si indica, genericamente, "la condizione di chi è povero, di chi cioè scarseggia delle cose necessarie per una normale sussistenza"; mentre, nel linguaggio sociologico, si intende la "condizione di carenza di risorse materiali e non materiali che caratterizza determinati soggetti e sezioni di una popolazione"; anche, "condizione di singoli individui, famiglie, gruppi e strati sociali più ampi di una popolazione che si verifica quando le risorse di cui dispongono sono a un livello talmente basso da precludere loro la possibilità di condurre un'esistenza simile a quella della maggioranza dei membri della società cui appartengono" (Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1997).

Secondo la Banca Mondiale, la povertà corrisponde a uno "stato di pronunciata deprivazione in termini di benessere", (World Bank, n.d), mentre per l'Organizzazione delle Nazioni Unite la povertà è una "mancanza di scelte e opportunità, una violazione della dignità umana." (United Nations, 1998.).

I primi studi sul tema della povertà hanno avuto inizio a metà del XIX secolo in Inghilterra, quando la rivoluzione industriale ha iniziato ad evidenziare in modo marcato le sue ripercussioni sul piano sociale.

Questi studi, iniziati da Chaarles Booth e Sebon Rowntree, hanno rappresentato, nell'opera di Booth "Life and Labour of the people in London", le condizioni di vita londinesi dal 1880 al 1897 (Booth, 1889; Rowntree, 1901).

Uno dei risultati più noti della ricerca di Charles Booth sulla vita e il lavoro delle persone a Londra fu la "Maps Descriptive of London Poverty", in cui i livelli di povertà

e ricchezza rilevati dagli investigatori del sondaggio furono mappati per ogni strada della città (Booth, 1892–1897; Charles Booth's London, n.d.).

Questi primi studi sulla povertà cercavano di individuare un criterio fisso con il quale poter misurare il fenomeno, escludendo valutazioni soggettive o giudizi morali, in modo da poter applicare stessi standard di analisi a contesti diversi (Benassi & Palvarini, 2013).

Fu lo studioso inglese Sebon Rowntree, a dimostrare che, contrariamente a quanto si pensava, nell'Inghilterra vittoriana i poveri non erano responsabili della loro condizione di povertà, ma erano vittime dei cambiamenti avvenuti sia a livello economico che sociale (Rowntree, 1901).

Tutt'oggi sono numerosi i dibattiti nella ricerca delle misure adeguate per conoscere e di conseguenza ridurre, il numero delle persone che si trovano in condizione di povertà.

Attualmente, la misurazione della povertà parte dalla definizione delle risorse minime ritenute necessarie alla salute ed al benessere fisico dell'individuo, procede assegnando un prezzo ai beni considerati indispensabili per la sopravvivenza, e stabilisce una soglia

monetaria, la cosiddetta linea di povertà, che rappresenta il livello minimo di sussistenza; gli individui le cui entrate non raggiungono il valore soglia sono considerati poveri (Benassi & Palvarini, 2013).

Il termine povertà viene generalmente suddiviso, in ambito scientifico e sociologico, sotto due profili: la povertà assoluta e la povertà relativa.

Con riguardo alla prima nozione, introdotta nella seconda metà del Novecento, si definisce 'assolutamente' povera una persona o una famiglia che non dispone delle risorse economiche minime necessarie ad affrontare le spese per i bisogni fondamentali per una vita sana e dignitosa.

Le spese considerate essenziali sono quelle della casa, della salute e del vestiario.

La soglia di spesa al di sotto della quale si considera una persona assolutamente povera è stabilita dall'ISTAT tramite il paniere della povertà assoluta.

Le soglie di povertà assoluta dell'ISTAT vengono definite in base all'età e al numero dei componenti, alla regione e alla tipologia del comune di residenza delle famiglie (ISTAT, n.d.).

Il termine povertà relativa è stato invece introdotto in Italia da Ermanno Gorrieri nella Commissione parlamentare del 1984. Secondo questa definizione, si considera povera una famiglia di due persone che consuma meno della media pro-capite nazionale (Ranci Ortigosa, 2018a).

Dunque definisce come povertà relativa l'impossibilità di fruire di beni o servizi in rapporto al reddito pro capite medio del proprio Paese. Chi vive in povertà relativa, pur disponendo delle risorse minime necessarie per la sopravvivenza, non ha sufficienti risorse per poter usufruire e partecipare pienamente a tutte le possibilità e i servizi disponibili in un Paese (ActionAid, n.d-a).

Quando si parla di povertà, quindi, non si può considerare solo l'elemento economico del singolo individuo, ma l'intera società in cui è inserito essendo strettamente legata al contesto geografico, storico e culturale di riferimento.

La povertà relativa rispetto alla povertà assoluta ha guadagnato rapidamente consensi diventando lo schema interpretativo maggiormente utilizzato per lo studio della povertà nei paesi europei. Questo perché, comprendendo non solo il soddisfacimento dei bisogni primari per la sopravvivenza, ma anche quelli legati alla dimensione culturale e identitaria, considera gli individui come attori sociali, con bisogni complessi, come la partecipazione alla società e di conseguenza la condivisione delle pratiche e norme.

L'approccio può essere considerato welfaristico, prendendo in considerazione obiettivi politici di inclusione e benessere sociale.

1.1.1 Povertà non solo materiale

Le definizioni di povertà esposte sopra, siano esse assolute e relative, concepiscono la povertà principalmente da un punto di vista economico monetario.

Tuttavia, nel tempo sono emerse numerose critiche riguardo la capacità di questi indicatori, fondati su grandezze monetarie, di cogliere pienamente la complessità del disagio sociale.

Stein Ringen (1987; 1988) è stato uno dei primi autori a mettere in discussione l'assunto secondo cui redditi bassi corrispondono automaticamente a un basso tenore di vita familiare, e a sostenere che la misurazione del disagio sociale dovrebbe fondarsi in modo

più diretto sulle diverse forme di deprivazione che le persone vivono quotidianamente.

La carenza di risorse economiche infatti, è uno dei tanti fattori di svantaggio presenti all'interno della società, e il disagio sociale dovuto alla condizione di povertà deve essere considerato come un concetto complesso e multidimensionale.

In questo contesto, anche l'economista e filosofo Amartya Sen negli anni Ottanta, diede un importante contributo, fornendo una definizione innovativa del concetto di povertà non più fondata esclusivamente sul reddito o sull'impossibilità di partecipare alla società, ma spostando l'attenzione sulla capacità (capability) di una persona nel condurre il tipo di vita desiderato (Sen, 1985; Sen, 1999).

La povertà, in questa prospettiva, è considerata come una privazione di capacità individuali fondamentali.

Come sottolinea la docente Ruth Lister (2004), l'approccio delle capability di Sen e dei teorici che seguono quest'orientamento, considera la povertà non come un elemento isolato rispetto ad altri aspetti della qualità della vita, ma come un concetto più ampio, collegato a quello di benessere.

1.1.2 I diritti civili e umani per la riduzione della povertà

Nel 2000, l'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, affermò: "La deprivazione economica e la mancanza di reddito sono caratteristiche standard della maggior parte delle definizioni di povertà. Questa però è un'ottica di tipo essenzialmente economica, che da sola non tiene conto della miriade di aspetti: sociale, culturale e politico, del fenomeno. La povertà non è solo quella economica o la privazione di risorse materiali, ma una violazione della dignità umana" (Cofelice, 2019).

C'è un legame tra la povertà e i diritti umani. Nella Dichiarazione di Vienna e nel Programma d'azione della Conferenza Mondiale sui diritti umani del 1993 si legge che "l'esistenza di una povertà estrema diffusa impedisce la piena ed effettiva fruibilità dei diritti umani; la sua immediata riduzione ed eventuale eliminazione deve rimanere di massima priorità per la comunità internazionale" (United Nations, 1993).

La povertà può dunque essere sia causa che conseguenza delle violazioni dei diritti umani; ciò implica che non solo la mancanza di rispetto per i diritti umani possa generare

povertà, ma che anche la povertà possa contribuire a intensificare le violazioni dei diritti umani.

Nella lotta alla povertà estrema, la Sottocommissione per la promozione e la protezione dei Diritti umani ha elaborato, con la Risoluzione 2006/9 del 24 agosto 2006, una prima versione dei cosiddetti Principi guida sulla povertà estrema e i diritti umani (United Nations, 2006a).

Tali principi, sono stati poi incrementati dal Consiglio dei Diritti Umani, con Risoluzione

A/ HRC/2/2 del 27 novembre 2006, attraverso un processo di consultazione coordinato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (United Nations, 2006b).

I principi guida pongono l'accento su aspetti fondamentali, quali:

- il rispetto della dignità del povero;
- l'esigenza di un approccio basato sui diritti umani;
- la partecipazione attiva di chi si trova in povertà nell'eliminazione delle condizioni che lo rendono tale;
- il diritto al pieno godimento dei beni pubblici globali;
- l'utilizzo delle risorse del mercato impiegate nelle armi in direzione dello sviluppo umano;
- considerare la relazione tra povertà, discriminazione e stigmatizzazione;
- la consapevolezza che la povertà estrema esiste in tutti i Paesi del mondo;
- la valutazione dell'impatto che la povertà ha sull'implementazione e l'azionabilità di tutte le categorie dei diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali.

In questa fase di consultazione, sono state inserite anche le ONG le quali hanno sottolineato in esso il legame giuridico vincolante con le norme del diritto internazionale dei diritti umani (Cofelice, n.d.).

Il 18 luglio 2016, il Consiglio dei Diritti umani dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato il "Progetto finale dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani", presentato dal Relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, Magdalena Sepúlveda Carmona (United Nations, 2012).

Nella parte della 'Sintesi' del suddetto documento, si riporta testualmente che "Il presente documento, presentato a seguito della risoluzione 15/19 del Consiglio dei Diritti umani, contiene il progetto finale relativo ai Principi guida su povertà estrema e diritti umani, predisposto dal Relatore speciale sulla base delle consultazioni con gli Stati e con altri soggetti interessati a partire dall'inizio del processo redazionale nel 2001".

Nell'allegato I viene proposto un quadro generale del processo che ne è seguito, finalizzato all'elaborazione dei Principi guida, mentre l'allegato II fornisce un elenco delle risoluzioni e dei documenti pertinenti" (Nazioni Unite, 2012).

Le persone che vivono in condizioni di estrema povertà sono intrappolate in un circolo vizioso di impotenza, stigmatizzazione, discriminazione, esclusione e privazione materiale, fattori che si rinforzano a vicenda.

Il documento nel punto 5 e 6 della prefazione spiega come "la povertà estrema non è inevitabile [...]; la non inevitabilità della povertà estrema significa che esistono i mezzi per porvi rimedio. Un'impostazione basata sui diritti umani fornisce un quadro per sradicare la povertà estrema nel lungo periodo partendo dal riconoscimento delle persone che vivono in tale condizione come titolari di diritti e agenti di cambiamento" (United Nations, 2012).

Vi è dunque un'attenzione sia nell'importanza della consapevolezza che, nonostante la povertà sia una realtà presente in grandissima scala, questo non significa che sia inevitabile e che non occorra combattere nel porvi rimedio, ma anche che, proprio un'impostazione basata sui diritti umani, è fondamentale nella presa in considerazione dell'elemento umano come cardine nella risoluzione del problema.

Questo perché l'aspetto umano che dunque rende protagonista la persona, permette lo sviluppo e il miglioramento delle proprie condizioni di vita, attraverso un processo di empowerment che renda cittadini attivi soprattutto chi si trova in una condizione di richiesta di aiuto.

La partecipazione attiva è indispensabile affinché chi necessita di sostegno, sia consapevole delle politiche, dei propri e altrui diritti e doveri e di conseguenza possa chiedere sostegno e conto a chi ha il dovere di agire.

Gli obblighi, la conoscenza e attuazione delle politiche, non devono essere dimenticate tantomeno dagli Stati che, sulla base delle norme internazionali e statali, non devono dimenticare i loro obblighi per quanto riguarda le politiche di contrasto alla povertà.

Sebbene gli Stati siano i principali responsabili della realizzazione dei diritti umani, e dell'attuazione delle politiche, occorre tenere presente che anche altri attori istituzionali come le istituzioni nazionali per i diritti umani, le organizzazioni della società civile e le imprese, hanno delle responsabilità rispetto ai diritti di coloro che vivono in povertà.

Il suddetto Progetto, di cui abbiamo menzionato le prime parti, nel paragrafo III espone i 'Principi fondamentali', ovvero i "principi essenziali incentrati sui diritti umani, nel fornire le basi per l'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche pubbliche legate alla riduzione della povertà o che interessano coloro che vivono in povertà" (United Nations, 2012).

Questi principi si si fondano sull'assunto che l'eliminazione della povertà estrema non rappresenta solo un dovere morale, ma anche un obbligo legale, in linea con il quadro normativo internazionale vigente in materia di diritti umani. Pertanto, nella lotta alla povertà e nell'orientamento di tutte le politiche pubbliche che riguardano coloro che vivono in condizioni di povertà, occorre tenere ben presenti le norme e i principi relativi ai diritti umani (United Nations, 2012).

Tali Principi fondamentali sono suddivisi in 8 punti:

- Dignità, universalità, indivisibilità, interrelazione e interdipendenza di tutti i diritti;
- Pari godimento di tutti i diritti umani da parte di coloro che vivono in povertà estrema;
- Parità tra uomini e donne;
- Diritti del bambino;

- Capacità di azione e autonomia delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema;
- Partecipazione e empowerment;
- Trasparenza e accesso all'informazione;
- Responsabilità (United Nations, 2012).

Alla luce di quanto evidenziato, emerge come la povertà sia un fenomeno multidimensionale, che si manifesta in molteplici ambiti della vita delle persone, esercitando una forte influenza su di essa.

I trattati in materia, obbligano i governi ad assicurarsi che tutti gli individui sotto la propria giurisdizione, cittadini e non, possano godere dei diritti umani.

Tuttavia, il livello di impegno riguardante questi diritti e la loro implementazione varia notevolmente da uno Stato all'altro (Graham, Restifo, & Nelson, 2015).

Inoltre, lo stigma che la povertà porta con sé è spesso profondamente radicato nelle menti della società. E' dunque necessario che le politiche e le leggi non rischino di basarsi su stereotipi, che possano portare a considerare chi vive in povertà come pigro, irresponsabile, indifferente verso la salute e l'istruzione dei propri figli, disonesto, indegno e persino criminale.

1.1.3 La povertà in Italia

La povertà dunque, è un fenomeno complesso che emerge dall'interazione di diversi elementi e che non dipende, come invece si può generalmente pensare, solo dalla mancanza di un'occupazione.

In Italia, vi contribuiscono elementi strutturale come la frammentazione e la disomogeneità del sistema di protezione sociale, l'accesso limitato e diseguale a servizi che favoriscono la conciliazione tra famiglia e lavoro, le marcate disparità territoriali, l'instabilità crescente del mercato del lavoro e i bassi tassi di partecipazione femminile all'occupazione (Saraceno, Benassi & Morlicchio, 2022).

Questo scenario è stato ulteriormente aggravato dalle due crisi che hanno segnato i primi vent'anni di questo secolo: quella finanziaria del 2008 e quella sanitaria causata dalla pandemia Covid-19.

Nel primo capitolo del volume "La povertà in Italia, soggetti, meccanismi e politiche", curato da Chiara Saraceno insieme a David Benassi ed Enrica Morlicchio, vengono illustrati, come riportato dal grafico sotto, gli elementi determinanti le dimensioni e caratteristiche della povertà.

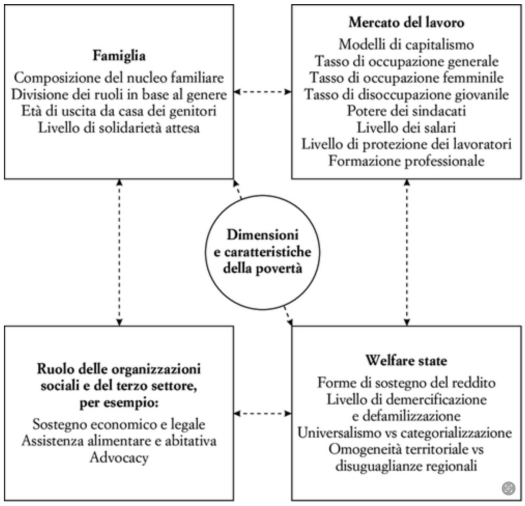

Figura 1.1: Saraceno, C., Benassi, D. & Morlicchio, E. (a cura di) (2021). La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi e politiche. Bologna: Il Mulino.

Il grafico presenta come le Dimensioni e caratteristiche della povertà, siano determinate da differenti aree della vita privata e della società civile, suddivise in 4 sezioni: Famiglia, Mercato del lavoro, Ruolo delle organizzazioni sociali e del terzo settore e Welfare state (Saraceno et al., 2022).

L'interazione tra questi, dà origine a quelli che nel volume sono definiti 'regimi di povertà', ovvero la combinazione di queste aree, con le loro aspettative implicite ed esplicite relative alla solidarietà familiare, all'equilibrio tra responsabilità pubbliche e private (familiari, comunitarie e di volontariato), alla distribuzione dei carichi lavorativi e di cura in base al genere.

Come spiegano le autrici: “L’incidenza della povertà, la sua composizione, le modalità e la frequenza con le quali si manifesta, dipendono dalla peculiare combinazione e interazione di questi fattori in un determinato contesto e in uno specifico momento storico” (Saraceno et al., 2022, p. 22).

Ne consegue che non si tratta di ’sfortuna individuale’, quanto piuttosto sono i modelli familiari e di solidarietà collettiva, i sistemi di protezione sociale, le norme e le rappresentazioni sociali, i sistemi di welfare, le tendenze demografiche e del mercato del lavoro, insieme al modo in cui tali fattori interagiscono, a determinare i gruppi sociali maggiormente esposti al rischio povertà.

Un ulteriore fattore critico è rappresentato dalla crisi del 2008, che ha colpito duramente l’Italia. Il Paese aveva già attraversato un lungo periodo di crescita lenta, iniziato con la crisi valutaria del 1992, durante il quale il sistema produttivo italiano aveva avuto difficoltà nel modernizzarsi di fronte all’accelerazione del processo di unificazione europea, della crescita dei mercati globali e delle nuove tecnologie. Questo contesto ha contribuito ad intensificare il fenomeno della povertà.

I salari in Italia erano, e sono tuttora, tra i più bassi d’Europa, anzi gli unici che non sono aumentati bensì sono diminuiti rispetto al 1990 (Openpolis, 2023).

Secondo la banca dati AMECO della Commissione europea, la quota salariale del PIL, nel 2019 risultava pari al 59,4% ed anche prima del 2008 era sempre attorno al 60%.

La crisi economica del 1992 e la necessità di aderire ai severi requisiti di Maastricht, avevano inoltre limitato il processo di ricalibratura del welfare che era lentamente iniziato, lasciando intatto il sistema frammentato di protezione sociale, privo anche di un reddito minimo nazionale per i poveri (Saraceno et al., 2022).

Come evidenziano le autrici nel volume “La povertà in Italia”, l’andamento della povertà nei primi anni della grande recessione economica sembrò indicare che, “nonostante il fallimento dei processi di ‘ricalibratura’ e modernizzazione, il sistema di protezione sociale, pur frammentato, continuava a essere efficace, almeno nel prevenire l’ingresso in povertà per coloro che non erano già in condizione di svantaggio. In combinazione con una segmentazione del mercato del lavoro che aveva concentrato la maggior parte dei lavori temporanei e precari tra i giovani, e con l’aspettativa che la crisi fosse di durata li-

mitata, questo sistema riuscì a evitare, per un periodo di due anni, l'aumento della povertà che ci si sarebbe atteso in seguito all'incremento della disoccupazione" (Saraceno et al., 2022, p. 75).

La crisi valutaria del 1992 aveva anche invertito la tendenza verso la riduzione della disuguaglianza di reddito, misurata dal coefficiente di Gini, come rilevato da Andrea Brandolini, Romina Gambacorta e Alfonso Rosolia (2018), i quali sottolineano che le due recessioni successive, quella dalla crisi finanziaria globale del 2008-09 e quella della crisi del debito sovrano del 2011-13, non causarono un aumento significativo della disuguaglianza di reddito, sempre misurata dal coefficiente di Gini, ma un impoverimento generale.

Tra le tendenze più preoccupanti emerse in quegli anni vi fu l'aumento dei contratti a tempo determinato e dei lavori poco qualificati, che hanno accentuato quella che gli autori Ivana Fellini e Enrico Rayneri definiscono 'doppia debolezza' del mercato del lavoro italiano (Fellini & Reyneri, 2018).

Il significativo aumento della povertà assoluta, che ha coinvolto anche le famiglie dei lavoratori, ha evidenziato e mostrato i rischi connessi alle famiglie monoreddito e alla limitata partecipazione delle donne al mercato del lavoro, nonché l'inefficacia del sistema frammentato di trasferimenti di reddito legati ai figli (Saraceno et al., 2022b).

1.1.4 Povertà minorile in Italia

La condizione di povertà vissuta da numerose persone e famiglie in Italia, è strettamente connessa alla povertà minorile ed educativa, mettendo in luce la natura spesso persistente del fenomeno e la sua trasmissione da una generazione all'altra.

In Italia, nel 2022 la povertà assoluta minorile ha colpito circa 1,382 milioni di bambini, con un peggioramento nella fascia di età tra i quattro e i sei anni (ASviS, n.d-a).

L'Italia secondo UNICEF, si colloca tra i Paesi europei con il tasso di povertà infantile più elevato: il 17% della popolazione minorile, pari a 1.750.000 minori, vive al di sotto della soglia di povertà (UNICEF, n.d.).

Le famiglie in povertà assoluta con minori sono circa 762mila. L'incidenza della povertà assoluta cresce con l'aumentare del numero di figli minorenni in famiglia, variando

significativamente in base alla situazione lavorativa dei membri del nucleo ed alla loro cittadinanza, risultando più alta nelle aree metropolitane (Istat, 2024).

Per contrastare la povertà minorile, tra il 2021 e il 2022 sono stati implementati importanti strumenti, come il Quinto Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Piano nazionale per la garanzia dell'infanzia, mentre da marzo 2022 è stato introdotto l'Assegno unico e universale (AUU) per supportare le famiglie con figli.

Il Quinto piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e adolescenza, ha previsto un Piano nazionale di azione e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Questo si articola in 3 aree di intervento: Educazione, Equità, Empowerment con obiettivi di tutela dei minori di fronte ai rischi legati alle disuguaglianze sociali, educative ed economiche.

Le azioni ed i progetti sono legati alla salvaguardia della salute dei minori, della tutela dal rischio povertà, valorizzazione delle comunità educative "nella convinzione che queste fasi della vita costituiscano un fondamentale serbatoio di potenzialità per il presente ed il futuro stesso del Paese" (Gazzetta Ufficiale, 2022).

A partire dal 1° marzo 2022, con il Decreto legislativo 230/2021, è stato introdotto l'Assegno Unico e Universale (AUU), un sostegno economico rivolto a tutte le famiglie con figli a carico, erogato dall'Inps sulla base dell'ISEE del nucleo familiare di appartenenza attribuito per ogni figlio (INPS, n.d.).

L'importo va da un minimo di 54,05 euro ad un massimo di 189,20 euro al mese, per ogni figlio minorenne a carico. Per i figli a carico di età compresa tra i 18 ed i 21, anni gli importi variano da un minimo di 27 euro ad un massimo di 91,90 euro al mese. Per i figli con disabilità non vi sono limiti di età.

L'AUU è definito 'unico' in quanto finalizzato alla semplificazione e al contestuale potenziamento degli interventi diretti a sostenere la genitorialità e la natalità, e 'universale' poiché garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico, anche in assenza di ISEE o con ISEE superiore alla soglia massima prevista.

Nei primi sette mesi di competenza dell'anno 2023, hanno ricevuto l'Assegno Unico e Universale 6,2 milioni di nuclei familiari, per un totale di 9,7 milioni di figli.

Sono stati erogati 10,4 miliardi di euro, che si aggiungono ai 13,2 miliardi di erogazioni di competenza del 2022 (INPS, n.d.).

Secondo i dati pubblicati da Istat il 17 ottobre 2024, nel 2023 circa 2,2 milioni di famiglie (8,4% sul totale delle famiglie residenti, valore stabile rispetto al 2022) e quasi 5,7 milioni di individui (9,7% sul totale degli individui residenti, come nell'anno precedente), vivevano in condizioni di povertà assoluta (Istat, 2024a).

L'incidenza tra le famiglie con almeno un componente straniero è pari al 30,4%, si ferma invece al 6,3% per le famiglie composte solamente da cittadini italiani.

La povertà relativa familiare si è mantenuta stabile al 10,6% (rispetto al 2022); si contano oltre 2,8 milioni di famiglie sotto la soglia.

In lieve crescita l'incidenza di povertà relativa individuale che arriva al 14,5% dal 14,0% del 2022, coinvolgendo quasi 8,5 milioni di individui (Istat, 2024b; Redattore Sociale, 2024).

1.2 Strumenti contro la povertà in Italia

1.2.1 Legge Delega 15 marzo 2017 n°33

Nel corso della XVII legislatura, la Legge di Stabilità del 2016 ha introdotto una serie di interventi per il contrasto alla povertà. Tra questi, sono stati previsti uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa, in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni al reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, con l'obiettivo di istituire un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta (Camera dei Deputati, n.d.).

Con la legge del 15 marzo 2017 n. 33, il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di una legge delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

La presente legge prevedeva, entro sei mesi dalla sua promulgazione, l'adozione di più decreti legislativi finalizzati alla lotta contro la povertà, l'esclusione sociale e l'ampliamento delle protezioni offerte dal sistema delle politiche sociali.

L'obiettivo è rendere tali protezioni più adeguate ai bisogni emergenti, nonché più eque e omogenee nell'accesso alle prestazioni.

Tali interventi sono attuati in conformità con l'articolo 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in accordo con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nonché con il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, e il Ministro della Salute, per quanto riguarda la promozione degli accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti o organismi competenti per la salute.

La seguente legge prevede:

- l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà; tale misura denominata Reddito di Inclusione (REI), è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale;
- il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;
- il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (LIVEAS), nell'ambito dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328.

In sintesi, la Legge 15 marzo 2017, n. 33, è una norma che stabilisce un quadro normativo per il miglioramento e la razionalizzazione dei servizi sociali e delle prestazioni assistenziali in Italia, con un'attenzione particolare al contrasto della povertà e alla promozione dell'inclusione sociale, mediante l'adozione di specifici decreti legislativi da parte del Governo.

1.2.2 La legge 328/2000

La legge 328/2000 è la prima vera riforma organica del settore dei servizi socioassistenziali, nata a seguito di un lungo dibattito culturale, sociale e politico.

Rappresenta uno spartiacque fondamentale nella storia delle politiche di assistenza sociale con un nuovo approccio alle politiche e ai servizi socioassistenziali.

"Essa non è focalizzata in una specifica problematica o area di intervento ma inquadra più organicamente l'assetto istituzionale del settore" (Rossi, 2014).

A differenza di normative precedenti focalizzate su specifici ambiti, la legge 328/2000, è una legge diretta a potenziare ed aggiornare il sistema degli interventi e dei servizi sociali mediante il rafforzamento delle reti di assistenza sul territorio, migliorando la collaborazione tra i diversi enti locali, le Regioni ed altre istituzioni, nell'ottica di rendere il sistema più inclusivo, personalizzato e vicino alle reali necessità delle persone in difficoltà.

La legge specifica chiaramente le competenze spettanti allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Uno degli obiettivi principali è quello di rendere i servizi sociali accessibili a tutti, con particolare attenzione alle realtà locali più disagiate o marginali. Si tratta di rafforzare l'accesso ai servizi per le fasce più vulnerabili e di garantirne una distribuzione equa su tutto il territorio nazionale.

I Comuni diventano il soggetto centrale nella gestione dei servizi socio assistenziali, considerato come ente più vicino alla popolazione.

Le principali competenze dei Comuni sono (art 6, legge 328/2000):

- titolarità delle funzioni amministrative degli interventi sociali;
- programmazione, progettazione e realizzazione del sistema di servizi sociali di rete;
- erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o del privato sociale;
- definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di accesso prioritario ai servizi. Le principali competenze delle Regioni sono (art 8, legge 328/2000):
- la definizione di politiche integrate in materia di servizi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento lavorativo, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni;

- la determinazione dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture pubbliche e dei soggetti accreditati;
- la definizione dei criteri per stabilire i costi di compartecipazione degli utenti alla spesa sociale;
- la definizione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni;
- la determinazione dei criteri per definire le tariffe che i comuni devono corrispondere ai soggetti accreditati;
- la definizione dei criteri per la concessione dei titoli sociali.

Le Province mantengono un ruolo più marginale offrendo supporto all'attività dei Comuni e delle organizzazioni che operano in questo settore. Allo Stato compete la determinazione dei LIVEAS: livelli essenziali di assistenza sociale.

Con la legge 328/2000 viene espressamente riconosciuto il principio dell'universalismo selettivo come criterio di regolazione all'accesso ed erogazione dei servizi (Rossi, 2014).

Dunque, l'accesso ai servizi socio assistenziali è un diritto soggettivo riconosciuto a tutti i cittadini. Tuttavia, alcune categorie godono di un accesso prioritario ai servizi: questa indicazione mira a orientare l'intervento nei confronti dei soggetti ritenuti più bisognosi.

1.2.3 Riforma Titolo V della Costituzione

Le aspettative generate dalla legge 328/ 2000 sono state attenuate, a distanza di un solo anno dalla sua approvazione, dalla legge di riforma Costituzionale 3/ 2001. Quest'ultima modificò il Titolo V della Costituzione, specificatamente nell'articolo 117 ridefinendo la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Rossi, 2014).

L'articolo 117 della Costituzione ripartisce le competenze legislative:

- il mantenimento della competenza legislativa esclusiva allo Stato;

- l'assegnazione alle Regioni di una potestà legislativa concorrente, prefigurando un'azione legislativa combinata tra Stato e Regioni; questo, ad esempio, è il caso della sanità;

- l'assegnazione alle Regioni di una potestà legislativa esclusiva.

Per quanto riguarda l'assistenza sociale, questo è uno dei settori che rientra nella terza opzione: la riforma assegna alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in questa materia, tranne nella definizione dei LIVEAS che rimane di pertinenza statale.

Pertanto ogni Regione, non essendo più vincolata dai principi fondamentali individuati dalla legge nazionale, potrà d'ora in poi decidere se e in quale misura fare riferimento alla legge tre 328/2000 nella costruzione del proprio sistema dei servizi sociali (Pieroni & Dal Pra Ponticelli, 2018).

1.2.4 Politiche attive e passive del lavoro

Il lavoro rappresenta uno degli strumenti principali per il contrasto alla povertà, in quanto fornisce ai lavoratori un reddito stabile e la prospettiva di migliorare la propria condizione di vita (Istat, 2022).

Tuttavia, il rapporto tra lavoro e povertà non va considerato come diretto e automatico.

Se da un lato l'occupazione viene spesso indicata come uno dei più importanti fattori chiave per sfuggire alla povertà, (Eurostat, 2021), d'altra parte si verificano talora casi in cui il lavoro, ove precario, male retribuito o in condizioni di sfruttamento, costituisce un mezzo di consolidamento della precarietà economica (Saraceno, 2019).

Molti lavoratori, parte considerevole della forza lavoro, vivono spesso in condizioni di povertà, poiché il loro reddito non è sufficiente a garantire loro una vita decorosa, né a proteggerli dalla precarietà economica (ILO, 2020).

Pertanto, elementi come la qualità del lavoro, le politiche salariali, la protezione sociale, l'opportunità per lo sviluppo professionale e la formazione professionale, sono fondamentali nel determinare la relazione tra lavoro e povertà (OECD, 2018).

Occorre dunque intervenire nel rendere il lavoro non un semplice mezzo di sussistenza, ma tale da poter essere anche un efficiente strumento di lotta alle disuguaglianze e di promozione del benessere sociale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023a).

È sotto questo aspetto che assumono importanza le politiche del lavoro, le quali, attive e passive, rappresentano strumenti fondamentali per contrastare la povertà, in particolare nei contesti economici caratterizzati da crisi e disoccupazione (Barbier, 2017).

Quando parliamo di politiche del lavoro, parliamo di politiche che hanno un diretto rapporto con il mercato del lavoro. Queste possono essere divise sulla base delle funzioni che hanno.

Dividiamo 3 sottogruppi:

- Politiche e misure che incidono sulla regolamentazione dei rapporti di lavoro;
- Politiche volte al sostegno o mantenimento del reddito (politiche passive);
- Misure volte alla rimozione degli ostacoli per l'accesso al mercato del lavoro o alla permanenza in esso (politiche attive).

L' Art. 38 della Costituzione Italiana recita: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (Costituzione Italiana, 1948).

Tale articolo è suddiviso in due commi, i quali si fondano su due pilastri distinti: quello assistenziale (Primo comma) e quello assicurativo (Secondo comma) (Saraceno, 2018).

Nel nostro ordinamento, oltre al mantenimento dello stato di benessere psico-fisico attuato mediante la prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione delle malattie, resa possibile attraverso l'estensione dell'assistenza sanitaria a tutti i cittadini, lo Stato si impegna ad assicurare un adeguato benessere socio-economico. Questo avviene attraverso l'erogazione di interventi volti a sostituire, integrare o ripristinare la capacità economiche di ciascuno individuo, attivando gli istituti di assistenza e previdenza sociale (OECD, 2020).

L'assistenza sociale consiste in prestazioni di vario genere indirizzate al sostegno di ogni persona, lavoratore o meno, che si trovi in uno stato di bisogno. Le prestazioni tipiche sono l'assegno, la pensione o l'indennità di accompagnamento per gli invalidi civili, i ciechi ed i sordomuti oppure la pensione sociale per gli ultrasessantacinquenni (INPS, 2023).

La previdenza sociale contempla diverse forme di tutela ed assistenza ai lavoratori. Queste si concretizzano nell'erogazione di prestazioni economiche o altri benefici, predisposti in relazione a situazioni di bisogno in cui i lavoratori stessi o i loro familiari possono venire a trovarsi. Tali situazioni si verificano a seguito di determinati eventi riconducibili o meno allo svolgimento dell'attività lavorativa e hanno come obiettivo principale quello di garantire la continuità del reddito. Tali eventi comportano principalmente l'interruzione dell'attività lavorativa, che può avere carattere temporaneo, come nel caso della malattia o dell'infortunio, oppure permanente (Wikilabour, n.d-a).

La sicurezza sociale invece, supera i regimi di previdenza ed assistenza sociale, è caratterizzata da un intervento pubblico esteso indistintamente a tutti i cittadini, finalizzata a tutelare tutte le condizioni fondamentali di bisogno (non soltanto alla copertura di determinati rischi), ed è finanziata attraverso fondi prelevati dal reddito nazionale attraverso imposte e tasse (Esping-Andersen, 1990).

Rappresenta un'istituzione di giustizia sociale fra le classi, operando una ridistribuzione del reddito nazionale destinato ad obiettivi specifici, che più interessano la società.

La povertà spesso è conseguenza dell'esclusione o dell'instabilità occupazionale, dunque una quota molto ampia dei soggetti con problemi economici è automaticamente esclusa dalle prestazioni di origine contributiva. L'aspetto più contraddittorio di tale assetto è che, anche gli strumenti di natura previdenziale vengono in parte erogati in base a principi assistenziali. Ne deriva quindi che esistono due circuiti assistenziali: uno, basato su un principio assicurativo, più generoso che configura i diritti soggettivi riconosciuti dalla Costituzione e regolato dallo Stato; l'altro, pienamente assistenziale, più disorganico e carente che non configura diritti soggettivi effettivi ed è regolato dalle Regioni e dai Comuni (Saraceno, 2019).

Gli interventi di contrasto della povertà in Italia appartengono a entrambi questi due

pilastri.

Nella sostanza, questo assetto è generatore di evidenti e ben noti squilibri in relazione all'efficacia della spesa, dal momento che una parte preponderante della povertà si genera in conseguenza della impossibilità (disoccupazione) o della incapacità (malattia, invalidità, carichi familiari) di partecipare pienamente al mercato del lavoro, colpendo quindi soprattutto soggetti con carriere occupazionali inesistenti o frammentarie (Gori, 2015).

In questi casi viene meno il requisito fondamentale per maturare diritti previdenziali e assicurativi, formandosi di conseguenza una fascia di popolazione esclusa dal core delle politiche di protezione sociale: una forma di esclusione sociale istituzionalizzata. In definitiva, i flussi di spesa vanno a beneficiare solo in minima parte i soggetti in maggiori condizioni di bisogno.

Le politiche attive del lavoro sono iniziative, misure e programmi di istituzioni nazionali e locali che favoriscono l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro e che richiedono la partecipazione attiva delle persone che ne usufruiscono.

In Italia vengono erogati dalla rete nazionale dei servizi per il lavoro, organizzati secondo un modello di cooperazione tra parte pubblica (centri per l'impiego) e privata (agenzie per il lavoro) che costituiscono il principale punto di accesso alle informazioni in materia di politiche sul lavoro.

La persona interessata si reca presso i centri per l'impiego pubblici per un colloquio di prima accoglienza, per potersi avvalere dei servizi e delle misure di politica attiva (orientamento formativo e professionale, accompagnamento al lavoro, tirocinio...); ma anche per ottenere informazioni sulle opportunità di impiego a livello nazionale e comunitario (rete di consulenti EURES) e per conoscere i percorsi di formazione indirizzati all'inserimento o al reinserimento lavorativo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023b).

L'obiettivo principale è di contrastare la disoccupazione sostenendo coloro che sono in cerca di occupazione o che si trovano in una situazione di svantaggio.

Il supporto della persona disoccupata verso il reinserimento lavorativo contribuisce a proteggerla e tutelarla dal rischio di povertà, grazie a un impiego stabile e duraturo (OECD, 2018).

Parallelamente, le politiche passive del lavoro denominate anche “ammortizzatori sociali”, sono tutti quegli interventi pubblici con lo scopo di formare un reticolo di sicurezza, dove i cittadini possono trovare sostegno in caso di difficoltà causata da disoccupazione, malattia o altre circostanze che sospendono o terminano l’attività lavorativa.

Esse si propongono, mediante il sussidio di disoccupazione in genere e mediante i trasferimenti monetari, di offrire un sostegno temporaneo ai lavoratori in difficoltà evitando così il rischio di trovarsi in condizioni di povertà (Camera dei Deputati, 2020).

E’ dunque cruciale la relazione tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro; mentre le prime puntano ad aumentare le opportunità di impiego, le seconde offrono un supporto indispensabile per evitare che la perdita del lavoro si traduca in condizioni di povertà cronica.

1.2.5 Gli ammortizzatori sociali

La relazione tra gli ammortizzatori sociali e la povertà in Italia è un interessante tema nell’analisi delle politiche sociali e del sistema di welfare del paese.

Gli ammortizzatori sociali sono degli strumenti istituzionali, come accennato nel paragrafo precedente, di protezione del lavoratore in presenza di situazioni di difficoltà economica come perdita di reddito, cessazione o sospensione del rapporto di lavoro; sono meccanismi di protezione contro i rischi legati alla disoccupazione, malattia, infortuni o altre condizioni che compromettano la capacità lavorativa e di reddito dell’individuo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n.d.).

Tuttavia, la loro efficacia nell’affrontare la povertà e nel garantire un sostegno adeguato alla popolazione vulnerabile è stata oggetto di dibattito e di critica, soprattutto alla luce delle trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni.

Secondo la Camera dei Deputati (2021), “il sistema attuale degli ammortizzatori sociali per inoccupati è il risultato di un lungo processo di riforma avviatosi nel 2012”, finalizzato al superamento del precedente approccio settoriale, che proponeva strumenti diversificati e distinte condizioni di accesso in base sullo status occupazionale o dell’età del beneficiario.

Tale evoluzione ha portato ad un graduale amento delle tutele alla luce di un'occupazione sempre più precaria e flessibile.

Queste forme di sostegno variano a seconda che il sostegno coinvolga le aziende o vada a interessare direttamente i disoccupati, e possono essere:

- Attivate da aziende che si trovano in situazioni di crisi;
- Costituite da contributi economici o sgravi contributivi concessi ai datori di lavoro per la stipula di determinate tipologie contrattuali, per l'assunzione di specifiche categorie di lavoratori (giovani, donne, disoccupati, soggetti svantaggiati), che si trovano in una condizione di debolezza nel mercato del lavoro o a rischio esclusione sociale;
- Richieste direttamente dai lavoratori in caso di disoccupazione involontaria e per la ricollocazione. I vari ammortizzatori sociali sono:
- La cassa integrazione guadagni (CIG) che sostiene i dipendenti di imprese in difficoltà mediante un'integrazione salariale, è dunque attivata dall'azienda e si divide in: Cassa integrazione ordinaria (CIGO), Cassa integrazione straordinaria (CIGS) e Cassa integrazione in deroga;
- Fondi di solidarietà per l'integrazione al reddito ovvero strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa per i lavoratori dipendenti di aziende appartenenti a Settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale;
- La Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego (NASpI), che, a partire dal 1° maggio 2015, si rivolge a tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso involontariamente il proprio impiego in specifiche condizioni;
- l'Assegno Sociale di Disoccupazione (Asdi), riconosciuto a chi, scaduta la NASpI, non abbia trovato un impiego e versi in condizioni di particolare necessità, che vanno certificate attraverso l'ISEE aggiornato. La durata dell'assegno, pari al 75% dell'indennità NASpI, è di 6 mesi.

- La Disoccupazione per i Collaboratori (DIS-COLL), è l'indennità di disoccupazione per i co.co.co., i collaboratori a progetto iscritti alla Gestione separata INPS, che perdono il lavoro.

- La Disoccupazione autonomi (ISCRO). Nel 2021 è stata introdotta un'importante novità per i lavoratori autonomi, esclusi da tutti gli ammortizzatori sociali analizzati fino a questo momento ovvero il bonus ISCRO, Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa.

Benchè le finalità delle politiche sopra citate, siano orientate alla creazione di una rete di sicurezza per una parte della popolazione, la crescente diffusione della povertà relativa, il dilatarsi della disoccupazione giovanile e del lavoro precario, hanno messo in evidenza le limitazioni degli strumenti di protezione, che spesso non riescono a coprire adeguatamente le esigenze di chi si trova in condizioni di vulnerabilità economica.

Di fatti la povertà non è un fenomeno determinato unicamente da un livello di reddito carente ma anche dall'andamento dalle politiche sociali e dalla condizione di esclusione sociale che colpisce principalmente e con particolare durezza diversi gruppi di popolazione, in particolare le famiglie monogenitoriali, quelle con minori a carico, i disoccupati di lunga durata, i soggetti a bassa qualificazione e le donne lavoratrici.

Gli ammortizzatori sociali non sembrano spesso rispondere in modo puntuale alle esigenze di questi soggetti, evidenziando, a volte, alcune criticità strutturali del sistema di welfare.

La povertà, infatti, non coincide con l'assenza di reddito immediato; la povertà si può riconoscere anche lì dove manca l'accesso a beni e servizi, alle risorse, opportunità educative, di assistenza sanitaria, o di assistenza sociale indispensabili per ottenere un'integrazione completa nella società.

L'interazione fra ammortizzatori sociali e condizione di povertà in Italia deve essere quindi esaminata in un'ottica critica, valutandone sia l'impatto prodotto dalle politiche esistenti, sia la necessità di riforme che possano garantire una protezione adeguata alle fasce più deboli della popolazione.

In questo scenario, il rafforzamento degli ammortizzatori sociali diventa una questione cruciale per contrastare la povertà in tutte le sue dimensioni, mirando non solo a offrire un sostegno economico immediato, ma anche a promuovere la sostenibilità sociale e l'inclusione a lungo termine.

Capitolo 2

Misure di contrasto alla povertà in Italia

Nel seguente capitolo, verranno illustrate le principali leggi italiane volte al contrasto della povertà. Il criterio metodologico adottato nella selezione delle normative riportate, segue un ordine cronologico, consentendo così di comprendere e analizzare le evoluzioni e i cambiamenti nel tempo e nelle politiche di governo.

Per ogni legge esaminata, verranno evidenziate le politiche passive ed attive che, come trattato nel capitolo precedente, rappresentano elementi fondamentali nell'attuazione e definizione dei principi cardine della normativa.

2.1 Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)

Il D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (REI), come misura unica a livello nazionale per contrastare la povertà e l'esclusione sociale (Gazzetta Ufficiale, 2017).

Il REI ha rappresentato una grande novità per l'Italia, costituendo la prima misura strutturale e universalistica finalizzata al contrasto della povertà nel Paese; questa misura ha sostituito il precedente Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n.d.-a).

Il SIA: Politica del Sostegno per l'Inclusione Attiva è un programma di welfare sociale italiano, introdotto con il Decreto Legge n. 147 del 2013, convertito in legge il 21 febbraio 2014 (Gazzetta Ufficiale, 2014), e successivamente riformato e potenziato dal Decreto Legislativo 15 settembre 2015, n. 147 (Gazzetta Ufficiale, 2015).

Nasce nel 2016 come primo tentativo strutturale italiano per introdurre una misura di contrasto alla povertà, basata su un reddito minimo condizionato all'attivazione di un percorso di inclusione sociale o lavorativa (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n.d.-a).

Questo poiché le misure precedenti tra cui il Reddito minimo di inserimento (RMI) e la Carta Sociale Acquisti (o social card), erano strumenti limitati e residuali che si basavano su un importo contenuto e rivolto a fasce ristrette della popolazione, senza prevedere alcun obbligo di attivazione da parte del beneficiario (Saraceno, 2017a).

La Politica del Sostegno per l'Inclusione Attiva cercherà proprio di superare questa logica assistenziale passiva, facendo leva sull'attivazione del soggetto e su un approccio integrato tra sostegno economico e inclusione sociale.

Il SIA rappresenta un intervento importante nel quadro delle politiche di contrasto alla povertà e di promozione dell'inclusione sociale, inserendosi all'interno di un sistema più ampio finalizzato a garantire un miglior accesso alle risorse economiche, sociali e lavorative per le famiglie in difficoltà economica e sociale (Baldini & Gallo, 2018).

La misura prevedeva l'erogazione di un sussidio economico destinato alle famiglie a basso reddito e in condizione di fragilità sociale, nelle quali fosse presente almeno un componente minorenne oppure un figlio con disabilità o una donna in stato di gravidanza accertata (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n.d.-b).

2.1.1 I requisiti

Per poter beneficiare del sostegno, il nucleo familiare del richiedente deve aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, supportato da una rete integrata di interventi predisposto dai servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambiti territoriali), in rete con gli altri servizi territoriali (centri per l'impiego, servizi sanitari, scuole) e con i soggetti del terzo settore, le parti sociali e tutta la comunità locale (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019).

Nella costruzione del progetto, il nucleo familiare è soggetto attivo, attraverso un processo di comunicazione e valutazione integrata delle difficoltà e dei bisogni, dando origine a un patto tra servizi e famiglie implicando una reciproca assunzione di responsabilità e

di impegni (Vecchiato, 2017).

Tra le attività previste, rientrano i contatti con i servizi, la ricerca attiva di un impiego, l'adesione a progetti formativi, la frequenza e l'impegno scolastico nonché la prevenzione e la tutela della salute. L'obiettivo è sostenere le famiglie nel superamento delle condizioni di povertà e promuovere una gradualmente riconquista dell'autonomia dei beneficiari (Saraceno, Benassi, & Morlicchio, 2022).

La domanda per ottenere il beneficio viene presentata da un componente del nucleo familiare presso il Comune di residenza. Nel modulo di domanda si autocertifica il possesso di alcuni requisiti necessari per l'accesso al programma quali:

- la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea o di un familiare con titolo di soggiorno; oppure cittadino extra UE in possesso di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo;
- la residenza in Italia da almeno 2 anni.

Oltre ai requisiti generali, sono richiesti due requisiti specifici: quello familiare e quello economico.

Riguardo al primo, occorre la presenza di almeno un componente minorenne o di un figlio con disabilità, oppure una donna in stato di gravidanza accertata. In quest'ultimo caso, la domanda può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto e deve essere allegata da documentazione medica rilasciata da una struttura pubblica (Ferraresi, 2018).

Rispetto al secondo requisito specifico, ovvero quello economico, il valore ISEE deve essere pari o inferiore a 3mila euro. Inoltre, il richiedente non deve percepire altri trattamenti economici rilevanti, o strumenti di sostegno al reddito per disoccupati, come NASpI, ASDI o altri strumenti analoghi.

Per accedere al beneficio il nucleo familiare dovrà ottenere un punteggio minimo di 25 punti nella valutazione multidimensionale del bisogno, che tiene conto dei carichi familiari, della situazione economica e della situazione lavorativa.

Sono favorite le famiglie con il maggior numero di figli minorenni, con particolare attenzione a: quelle con minori di età tra i 0 e 3 anni; i nuclei in cui vi è un solo genitore; presenza di persone con disabilità grave o non autosufficiente.

Tutti i requisiti familiari vengono verificati sulla base della dichiarazione ISEE presentata dal richiedente.

La scala attribuisce un punteggio massimo di 100 punti che viene attribuito sulla base di criteri quali:

- Carichi familiari (numero dei figli, età dei figli, genitore solo con figli minorenni);
- Disabilità;
- Condizione economica (valore ISEE);;
- Situazione lavorativa (Beltotto & Giojelli, 2007).

Tale struttura riflette un approccio di welfare attivo, in linea con le prospettive del modello sociale europeo, distanziandosi da una logica puramente assistenziale ed avvicinandosi a un sistema integrato di promozione dell'autonomia (Esping-Andersen, 1990).

2.1.2 Importo contributivo

L'importo del Sostegno per l'Inclusione Attiva prevede un beneficio economico variabile, definito sulla base della composizione del nucleo familiare e della situazione reddituale, come certificata dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) per il calcolo dell'ISEE.

L'ammontare minimo mensile previsto è di 350 euro, mentre l'ammontare massimo può arrivare a 461,67 euro per ciascun nucleo familiare (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n.d-a).

Per i nuclei familiari (come definiti ai fini ISEE e risultanti dalla DSU), composti esclusivamente da un genitore solo con figli minorenni, è previsto un incremento mensile di 80 euro, portando così il totale massimo erogabile a 541,67 euro.

Il beneficio viene versato con cadenza bimestrale per un periodo massimo di 12 mesi, attraverso una Carta di pagamento elettronica denominata "Carta SIA" (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019).

Questa carta consente di effettuare acquisti presso supermercati, alimentari e parafarmacie. Inoltre, può essere usata negli uffici postali per il pagamento delle bollette relative a utenze domestiche (luce e gas); è possibile usufruire di uno sconto del 5% per le spese effettuate presso alcuni negozi e farmacie convenzionate (Vecchiato, 2017).

2.1.3 Politiche attive e passive

Nel quadro normativo del SIA, è possibile individuare due componenti fondamentali delle politiche sociali: le politiche attive e quelle passive del lavoro.

Rispetto alle prime, la legge mira a favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo dell'autonomia dei beneficiari attraverso la partecipazione a progetti di inserimento lavorativo, tirocini, corsi di formazione ed altre iniziative finalizzate all'acquisizione di competenze professionali (Saraceno, Benassi & Morlicchio, 2022; Ferrera, 2012a).

Ma non solo, la legge sempre nella visione delle politiche attive, prevede un orientamento e supporto all'accompagnamento al lavoro e nel sostegno alla persona attraverso piani personalizzati di inclusione.

L'obiettivo di queste politiche è favorire l'inserimento lavorativo o di formazione, permettendo la transizione verso l'autonomia economica e sociale, riducendo nel tempo, la dipendenza dai trasferimenti monetari (Bifulco, 2016).

Le politiche passive invece, si concentrano nel fornire supporto economico immediato alle persone in condizione di difficoltà attraverso il sussidio economico erogato.

Esse costituiscono, dunque, un primo livello di intervento necessario ma non sufficiente se non accompagnato da strumenti di attivazione (Ferraresi, 2018).

In sintesi, la legge SIA si basa su un modello integrato che coniuga sia politiche passive, incentrate sul sostegno economico immediato, che politiche attive, volte a promuovere e stimolare l'autonomia lavorativa e l'inclusione sociale dei beneficiari (Beltotto & Giojelli, 2007).

2.2 Il Reddito di Inclusione (REI)

A partire da gennaio 2018, il Sostegno di Inclusione Attiva, è stato progressivamente sostituito dal Reddito di Inclusione (REI) segnando un importante cambiamento nella politica sociale italiana.

Come osserva l'economista Daniela Mesini, soprattutto a partire dal 1° luglio 2018, il REI rappresenta un avanzamento significativo nella direzione dell'universalismo, con il superamento delle residue logiche categoriali e con il conseguente ampliamento della platea dei beneficiari. Allo stesso tempo è stato previsto anche un significativo rafforzamento dei servizi territoriali per la presa in carico dei nuovi utenti. (Mesini, 2018)

Secondo Cristiano Gori, ideatore e coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà, il Reddito di Inclusione (REI), può essere considerato il primo livello essenziale delle prestazioni (LEP) nel campo del welfare sociale italiano. (Gori, 2018; Ferrera, 2012b)

A differenza del SIA, il REI è un provvedimento strutturale, unico ed universale di contrasto alla povertà.

L'introduzione di questa misura, ha ampliato il bacino di utenza, includendo individui e nuclei familiari che, fino a quel momento, non avevano mai avuto accesso ai servizi sociali. Questo ha comportato un ampliamento e rafforzamento delle capacità operative dei servizi sociali nel fronteggiare le situazioni di povertà e disagio socio-economico presenti nel territorio, permettendo di intercettare sia nuovi bisogni emergenti, che situazioni già esistenti ma sommerse (Saraceno et al., 2022; Bifulco, 2016).

Molte persone, soprattutto anziani e famiglie monogenitoriali in situazione di disagio sociale o economico, non si erano mai rivolti ai servizi sociali, sia perché non ancora in una condizione di povertà estrema, sia perché le misure e gli interventi sociali allora disponibili, non erano sufficienti a soddisfare adeguatamente ai loro bisogni.

Con l'aumento del numero di utenti nel periodo in corso del REI, gli operatori dei servizi sociali hanno dovuto affrontare diverse difficoltà operative, in particolare nel garantire l'avvio tempestivo del processo di presa in carico entro i tempi previsti dalla normativa (Vecchiato, 2017).

2.2.1 I requisiti

I criteri economici per l'accesso al REI hanno definito un set più complesso rispetto a quello previsto dal SIA, soprattutto in riferimento ai requisiti economico-patrimoniali.

Tuttavia, il REI non si è limitato ad essere una misura assistenziale, un beneficio economico passivo; esso implica una responsabilizzazione attiva del nucleo familiare del beneficiario, sulla base di un progetto personalizzato condiviso con i servizi territoriali. Questo approccio mira a sostenere l'autonomia dei beneficiari, rendendoli presenti e protagonisti del proprio percorso di inclusione (Beltotto & Giojelli, 2007; Gori, 2018).

I beneficiari per godere del reddito devono far parte di alcune categorie; occorre la presenza all'interno del nucleo familiare di almeno:

- un componente minorenne;
- una persona disabile e un suo genitore o un suo tutore;
- una donna in stato di gravidanza accertata;
- un lavoratore di età $\geq 55 anni in stato di disoccupazione$;

Inoltre, il richiedente deve possedere specifici requisiti giuridici:

- essere cittadino dell'Unione Europea o suo familiare, titolare di un diritto di soggiorno;
- essere cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- essere titolare di protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria);
- essere residente in Italia in via continuativa, da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda.

Inoltre, il richiedente non deve beneficiare di altre prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.

2.2.2 *Erogazione del sussidio*

La durata del sussidio è di 18 mesi, l'erogazione è mensile con possibilità di rinnovo per ulteriori 12 mesi, subordinato a un intervallo minimo di sospensione.

Per finanziare il Reddito di inclusione è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, introdotto dalla Legge di stabilità del 2016 (Legge n. 208/2015, art. 1, c. 386). Tale fondo ha rappresentato uno degli strumenti chiave per l'attuazione della misura e il rafforzamento dei servizi sociali territoriali (Bifulco & Vitale, 2022).

L'erogazione veniva fornita dall'INPS sottoforma di carta di pagamento elettronica (Carta REI), tramite il circuito delle Poste Italiane. Tale carta poteva essere utilizzata per effettuare pagamenti presso supermercati, negozi convenzionati e per il pagamento delle utenze. Inoltre, era consentito prelevare in contante entro un limite massimo mensile non superiore al 50% del beneficio mensile massimo riconosciuto.

I Punti per l'accesso, ovvero i luoghi dove i cittadini presentano la domanda, istituiti in ogni Ambito Territoriale Sociale, rappresentavano una serie di funzioni decisive per le attività successive rivolte ai beneficiari. L'articolo 5 del decreto legislativo 147 del 2017 definisce il Punto di accesso come luoghi deputati a fornire "informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali". Nella maggior parte dei casi, questi punti coincidevano con i segretariati sociali dei servizi sociali comunali.

Una volta che l'INPS riconosceva il diritto alla misura, entro circa un mese i beneficiari venivano convocati presso i servizi sociali per un colloquio conoscitivo e valutativo del nucleo familiare (pre-assesment), che prevedeva un'analisi preliminare di tipo multidimensionale dei bisogni. Qualora da tale analisi fossero emersi fattori di povertà connessi alla condizione di disoccupazione o di inoccupazione, i beneficiari venivano indirizzati ai Centri per l'Impiego per la stipula del "Patto di servizio", un progetto personalizzato volto a favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo, mediante percorsi di orientamento, formazione o tirocini (Salmieri, 2021; Ferrera, 2012a).

Questo modello integrato rappresentava un'evoluzione significativa rispetto agli strumenti precedenti, unendo l'intervento economico a una presa in carico sociale e lavorativa

personalizzata, finalizzata alla promozione dell'autonomia dei beneficiari (Saraceno et al., 2022; Gori, 2018).

2.2.3 Il patto tra servizi e beneficiari

Nel REI, l'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, riveste un'importanza centrale, sia per evitare le 'trappole della povertà', sia nel coinvolgere attivamente i beneficiari nei percorsi di uscita dalla situazione di povertà entro la quale si trovano.

Come specificato nelle linee guida ministeriali, al sostegno monetario si accompagna la sottoscrizione di un vero e proprio patto, il "Patto per l'inclusione sociale", in cui sono definiti gli obiettivi e i risultati attesi, i sostegni necessari forniti dai servizi e gli impegni assunti dai membri del nucleo familiare (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017).

I comportamenti richiesti ai beneficiari non si limitano alla ricerca attiva di lavoro, ma comprendono anche altri aspetti come l'istruzione e la salute, aree in cui l'efficacia delle condizionalità è stata dimostrata da numerosi studi (Bifulco & Vitale, 2022; Saraceno, 2017b).

La legge pone l'attenzione anche sull'importanza di contrastare la trasmissione intergenerazionale della povertà, quindi anche attraverso la progettazione personalizzata, dimostrando come sia necessario sostenere la funzione genitoriale e aiutare le famiglie a considerare i bisogni specifici dei minori (Naldini & Saraceno, 2011).

In questo contesto, i servizi sociali svolgono un ruolo centrale di regia, coordinamento, gestione degli interventi e messa in pratica della legge. Il lavoro avviene attraverso una logica di rete e lavoro di equipe con il pieno coinvolgimento del Terzo settore, delle parti sociali e di tutta la comunità, lavoro di rete è fondamentale per l'effettiva realizzazione dei progetti personalizzati.

A tal fine, una quota non inferiore al 15% del Fondo per la lotta alla povertà è destinata al rafforzamento dei servizi sociali territoriali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2018).

2.2.4 Le politiche attive e passive a confronto

Come il SIA, anche il REI, con una struttura e una focalizzazione leggermente diversa, si configura come una misura articolata in politiche attive e passive.

Per quanto riguarda le politiche attive, queste si concentrano sull'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari, attraverso percorsi personalizzati che promuovono l'autonomia ed il recupero della stabilità economica. Questi percorsi includono progetti di inserimento lavorativo come tirocini, corsi di formazione professionale, progetti di volontariato, e altre attività con finalità di inserimento sociale.

I progetti di inclusione sociale (PPI), attraverso il supporto e l'accompagnamento dei servizi sociali, individuano e progettano i percorsi necessari al miglioramento della condizione economica e sociale della persona. Questo accompagnamento e supporto nel percorso di uscita dalla povertà, include anche un supporto psicologico essenziale per una crescita integrata e duratura, rafforzando la resilienza e la crescita personale (Bifulco & Vitale, 2022; Ferrera, 2012a).

Con riguardo alle politiche passive, esse si articolano nel sostegno economico diretto, attraverso il trasferimento economico mensile, destinato principalmente alle famiglie con minori, anziani o disabili.

In presenza di situazioni particolarmente vulnerabili, il REI prevede l'esenzione dall'obbligo di partecipazione attiva, garantendo comunque l'accesso al sostegno economico. Questo permette di bilanciare il principio dell'attivazione con il rispetto dei limiti e delle difficoltà individuali e familiari (Gori, 2018; Saraceno et al., 2022).

In sintesi, l'obiettivo complessivo del REI è quello di offrire non solo un sostegno economico immediato, ma anche un percorso di inclusione che permetta alle persone di uscire dalla condizione povertà in modo dinamico, migliorando la propria condizione sociale ed economica nel medio-lungo periodo.

2.3 Il Reddito di Cittadinanza (RdC)

Nel marzo del 2019 il Reddito di Inclusione (REI) verrà sostituito da una nuova misura di contrasto alla povertà: il Reddito di Cittadinanza.

Quest'ultimo è stato introdotto con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, intitolato "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", ed ha istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza (d'ora in poi RdC) (Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4).

Secondo quanto riportato dalla Circolare INPS n. 43 del 20 marzo 2019, il RdC rappresenta uno strumento di politica attiva del lavoro volto a garantire il diritto al lavoro, a contrastare la povertà, le disuguaglianze e l'esclusione sociale, favorendo il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura, tramite politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro (INPS, 2019a).

Il Reddito di Cittadinanza, quale misura nazionale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, è subordinata alla prova dei mezzi e all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e/o sociale, che impegna i beneficiari a partecipare a iniziative finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro o a servizi di pubblica utilità (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023c).

La legge di bilancio per il 2022 ha introdotto importanti modifiche alla disciplina del Reddito di Cittadinanza, definendolo anche come sussidio di sostentamento per i soggetti riconosciuti come poveri, prevedendone l'impignorabilità in quanto misura di minimo vitale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

2.3.1 I requisiti

Per avere diritto al RdC è necessario il possesso congiunto di determinati requisiti di cittadinanza, residenza, reddituali e patrimoniali riferiti all'intero nucleo familiare:

- Occorre essere cittadini italiani, europei o lungo soggiornanti e risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in via continuativa;
- È necessario disporre di un ISEE inferiore a 9.360 euro annui;
- Con riferimento ai requisiti patrimoniali, e con specifico riferimento ai beni detenuti all'estero, la legge di bilancio 2022 (art. 1, co. 74-84, L. 234/2021) prevede un

rafforzamento delle verifiche da parte dell'INPS, dei requisiti patrimoniali dichiarati. Il patrimonio finanziario non deve essere superiore a 6.000 euro, soglia che può essere incrementata in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare e della presenza di persone con disabilità.

- Il reddito familiare deve risultare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza. Tale soglia è elevata a 9.360 euro qualora il nucleo familiare risieda in una abitazione in affitto.

- Il patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa di abitazione non deve essere superiore a 30.000 euro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023c).

Relativamente ai requisiti economici appena elencati, i cittadini di Paesi extracomunitari devono produrre una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata presso le autorità consolari italiane.

Sono esonerati da tale obbligo:

- i titolari dello status di rifugiato politico;

- qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente;

- i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea per i quali sia impossibile ottenere tali certificazioni. In questi casi l'elenco dei Paesi sarà definito tramite apposito decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

Ulteriori disposizioni riguardano il possesso di autoveicoli, motoveicoli, navi e imbarcazioni da diporto.

Non ha diritto al beneficio il richiedente sottoposto a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, o condannati in via definitiva, nei dieci anni precedenti la richiesta, per reati gravi come quelli previsti dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del codice penale.

Il Reddito di cittadinanza è compatibile con altre forme di sostegno al reddito per disoccupazione involontaria, come la NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego),

la DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e misure analoghe.

L'importo dell'assegno è calcolato tenendo conto del numero di componenti il nucleo familiare, secondo una specifica scala di equivalenza.

Tuttavia, non rientrano nel conteggio della scala:

- Disoccupati a seguito di dimissioni volontarie avvenute nei dodici mesi precedenti, salvo per le dimissioni per giusta causa;
- Persone in stato detentivo o ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra P.A.;
- Componenti il nucleo sottoposti a misura cautelare personale, nonché a condanna definitiva intervenuta nei 10 anni precedenti la richiesta per i delitti previsti dagli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640 bis del codice penale.

2.3.2 Le politiche attive

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti del Reddito di Cittadinanza, contenuto nella disciplina normativa, è il forte orientamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. La misura è definita dall'art. 1 del decreto legislativo n. 4/2019, come una "misura fondamentale di politica attiva del lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale" (Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, art. 1).

Come sottolinea la docente universitaria Martina Vincieri (2022), il RdC si distingue dal ReI per una più marcata attenzione alla ricerca attiva del lavoro, promuovendo idonei percorsi di ricerca di un'occupazione lavorativa e di qualificazione professionale.

Rispetto al REI dunque, il Reddito di cittadinanza sembra essere più orientato al reinserimento lavorativo dei beneficiari.

In questo quadro, il ruolo dei Centro per l'impiego (CPI) sarà fondamentale, essi assumono la responsabilità principale per la gestione del Patto per il lavoro e nella verifica della condizionalità del beneficio economico.

L'erogazione del Reddito di cittadinanza è subordinata alla dichiarazione, da parte di tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, alla Dichiarazione di Immediata

Disponibilità al lavoro (DID) ed alla stipula da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro presso i Centri per l'impiego e di un Patto per l'inclusione sociale presso i servizi sociali comunali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023d).

La legge di bilancio 2022 ha rafforzato l'obbligo di partecipazione attiva, imponendo periodicamente ai beneficiari, la partecipazione ad attività e a colloqui da svolgere in presenza presso i servizi competenti (Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Sono tuttavia esclusi dai suddetti obblighi, i beneficiari con disabilità, i quali possono manifestare la loro disponibilità al lavoro, ed essere destinatari di offerte di lavoro secondo le modalità stabilite in materia di collocamento obbligatorio (Camera dei Deputati, 2022).

Il componente con disabilità può richiedere la volontaria adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che deve tenere conto delle condizioni specifiche dell'interessato (Camera dei Deputati, 2022).

Come osserva ancora Vincieri (2022), le difficoltà strutturali del percorso di avviamento al lavoro poggiano sul necessario rafforzamento ed ammodernamento del complessivo sistema di politiche attive per il lavoro.

Un elemento fondamentale della condizionalità è l'obbligo, per il beneficiario, di accettare almeno una delle due offerte di lavoro congrue che gli vengono poste. La congruità viene definita tale sulla base di criteri temporali e di distanza (che diventano meno selettivi in relazione al numero di offerte rifiutate) (Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

La legge di bilancio 2022 stabilisce che la congruità dell'offerta di lavoro non dipende più dal tempo per cui si è già ricevuto il Reddito di cittadinanza, come invece era previsto in origine. Un'offerta è considerata congrua se il luogo di lavoro si trova entro 80 chilometri dalla residenza del beneficiario (invece dei 100 chilometri precedenti) oppure se è raggiungibile in massimo 100 minuti con i mezzi pubblici. Se si tratta di una seconda offerta, può trovarsi ovunque sul territorio nazionale (Camera dei Deputati, 2022).

Inoltre, la congruità dipende anche dall'importo della retribuzione, che deve essere superiore almeno del 10% rispetto all'importo massimo del RdC e come specificato dalla legge di bilancio 2022, non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Anche la tipologia contrattuale deve rispettare criteri specifici: il contratto deve essere a tempo pieno, o con un orario di lavoro non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno previsto dai contratti collettivi nazionali, o a tempo indeterminato, oppure determinato o di somministrazione purché abbia una durata non inferiore a tre mesi (Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Il decreto legge n.50/2022, all'art. 34-bis, ha disposto che le offerte di lavoro congrue possono essere avanzate ai percettori del reddito di cittadinanza direttamente dai datori di lavoro privati, oltre che dai Centri per l'impiego, ai quali comunque il datore di lavoro deve comunicare la mancata accettazione, anche ai fini della decadenza dal beneficio (Decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50).

Infine, la legge di bilancio 2022 ha specificato che la verifica della ricerca attiva del lavoro - condizione necessaria per la fruizione del RdC – avvenga in presenza e con frequenza almeno mensile, presso il Centro per l'impiego; l'assenza ingiustificata comporta la decadenza dal beneficio (Camera dei Deputati, 2022).

2.3.3 Il contributo economico

Il beneficio economico del Reddito di cittadinanza costiste nell'integrazione del reddito familiare fino ad una soglia annua di 6.000 euro, soglia che viene aumentata sulla base di una scala di equivalenza, nei casi in cui il nucleo familiare sia composto da più persone.

Il beneficio economico viene erogato tramite la Carta RdC che consente di soddisfare le esigenze previste per la carta acquisti, nonché di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 100 euro per un individuo singolo.

La legge di bilancio 2022 ha introdotto incentivi a favore dei datori di lavoro privati e per gli enti di formazione accreditati per le assunzioni, nonché a favore dei beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o cooperative nei primi 36 mesi di fruizione del sussidio.

La stessa legge di bilancio 2022 riconosce inoltre alle Agenzie per il lavoro una quota pari al 20% dell'incentivo previsto per ogni soggetto assunto tramite le loro attività di intermediazione (Camera dei deputati, 2022).

2.3.4 La fine del RdC

Il 31 luglio 2023 è iniziato il percorso che condurrà, nell'arco di cinque mesi, alla definitiva abolizione del Reddito di cittadinanza, come previsto dalla legge di bilancio per il 2023 e dal decreto Lavoro del 4 maggio successivo, convertito nella legge n. 85/2023, modificata il 3 luglio 2023.

Il 31 luglio infatti, è stata interrotta l'erogazione del beneficio per i nuclei familiari privi di minori, disabili, persone con almeno 60 anni o soggetti in condizioni di svantaggio inseriti in programmi di cura e assistenza dai servizi socio-sanitari territoriali (Baldini & Toso, 2023).

Tuttavia, a partire da settembre, i componenti dei nuclei familiari beneficiari, di età compresa tra 18 e 59 anni privi di disabilità e con un ISEE non superiore a 6 mila euro annui, possono fare richiesta per il nuovo "Supporto per la formazione e il lavoro".

Questo consiste in un contributo mensile fisso di 350 euro al mese, individuale, destinato a chi partecipa a percorsi di attivazione lavorativa, come il servizio civile universale o progetti utili alla collettività, della durata di non più di 12 mesi e non rinnovabile (Baldini & Toso, 2023).

A partire da gennaio 2024, anche i nuclei con minori, disabili, anziani o persone inserite in programmi dei servizi sociali, perderanno il diritto al Reddito di Cittadinanza, che sarà sostituito dall'Assegno di Inclusione, nuova misura strutturale di contrasto alla povertà (Baldini & Toso, 2023).

2.3.5 Politiche attive e passive a confronto

Alla luce di quanto emerso dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza (RdC), è necessario concludere definendo nitidamente le politiche attive e passive della normativa, permettendo in tal modo di analizzarne le similitudini e disuguaglianze rispetto alle leggi esposte precedentemente.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, con l'introduzione del RdC queste sono state rafforzate al fine di favorire l'inserimento lavorativo attraverso il piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES) e tramite percorsi di formazione.

La componente attiva del Reddito di Cittadinanza è rivolta a promuovere l'occupazione e l'autonomia dei beneficiari; chi riceve il sussidio è tenuto a firmare un Patto per il Lavoro o un Patto per l'Inclusione Sociale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020).

Con il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego, il Patto per il lavoro impone l'obbligo di partecipare a percorsi di orientamento e formazione, oltre ad accettare offerte di lavoro ritenute congrue.

Il Patto per l'Inclusione sociale invece è destinato a coloro che si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità sociale e viene gestito dai servizi sociali dei Comuni, con l'obiettivo di favorire percorsi di inclusione più ampi e personalizzati (Saraceno, 2022).

Tra le politiche attive rientra anche l'obbligo di partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC), attività non retribuite organizzate dai Comuni, in ambiti come l'ambiente, la cultura e il sociale, rappresentando una novità nel panorama italiano delle politiche di welfare (Baldini & Toso, 2023).

Per quanto riguarda la componente passiva, il Reddito di Cittadinanza si concretizza in un trasferimento monetario mensile. Nonostante sia una misura assistenziale, la legge stabilisce alcuni requisiti e condizioni, come la residenza in Italia da almeno dieci anni e limiti patrimoniali specifici. L'obiettivo principale della politica passiva del Reddito di Cittadinanza è garantire un minimo vitale a chi si trova in situazioni di difficoltà economica.

Confrontando le politiche attive e passive del RdC con le misure di contrasto alla povertà esposte precedentemente, si può osservare come, sul piano delle politiche passive, il SIA prevedeva un contributo economico mensile rivolto a famiglie in condizioni di grave disagio economico, con criteri molto rigidi legati al reddito, alla composizione del nucleo familiare e alla presenza di minori o disabili. L'importo del beneficio era piuttosto contenuto e non si rivolgeva a tutta la platea dei poveri.

Il REI, rispetto al SIA, ha rappresentato un passo in avanti significativo sia sul piano del sostegno economico sia su quello dell'inclusione sociale. Anche in questo caso si trattava di una misura che prevedeva un trasferimento monetario mensile, ma con criteri più estesi e una platea di beneficiari più ampia, in parte svincolata dalla composizione

familiare (anche i single potevano accedervi). La componente passiva si rafforzava, ma rimaneva comunque legata a soglie di reddito e patrimonio piuttosto stringenti (Saraceno, 2017).

Con l'arrivo del Reddito di Cittadinanza, nel 2019, la portata della misura cambia radicalmente. Sul piano delle politiche passive, il RdC si presenta come un sostegno economico decisamente più consistente, con importi più elevati e un'integrazione per l'affitto o il mutuo, nonché una platea ancora più ampia di beneficiari. Inoltre, viene introdotta una vera e propria 'carta' per la spesa, con un uso vincolato del denaro per evitare sprechi o abusi (Italia, 2019; Baldini & Toso, 2023).

Dal punto di vista delle politiche attive, il SIA introduceva un 'progetto personalizzato' per l'inclusione sociale, gestito dai servizi sociali comunali, ma in assenza di Centri per l'Impiego coinvolti in maniera strutturale, la struttura del servizio era ancora molto limitata e sperimentale.

Per quanto riguarda il REI, nelle politiche attive questa ha strutturato maggiormente i percorsi di inclusione, confermando la centralità dei servizi sociali e introducendo la figura del 'case manager'. Anche in questo caso però, l'inserimento lavorativo è rimasto un obiettivo più teorico che pratico, vista la debolezza strutturale dei Centri per l'Impiego (Gori, 2019).

La vera novità del Reddito di Cittadinanza rispetto alle politiche attive, riguarda il tentativo di creare un sistema duale: da una parte i Centri per l'Impiego per chi è occupabile (con il cosiddetto Patto per il Lavoro), dall'altra i servizi sociali comunali per chi ha bisogni complessi o fragilità (con il Patto per l'Inclusione Sociale). Inoltre, vengono introdotti i Progetti Utili alla Collettività (PUC), ai quali i beneficiari sono obbligati a partecipare.

Anche in questo caso, l'attuazione ha incontrato molte difficoltà, soprattutto per via della debolezza dei Centri per l'Impiego e della mancanza di un coordinamento efficace tra i vari livelli istituzionali.

I Centri per l'Impiego, in molte situazioni, non sono riusciti a fornire un supporto adeguato a causa di carenze strutturali e organizzative. Questo ha creato uno squilibrio tra la componente passiva, che ha funzionato principalmente come misura economica assistenziale, e quella attiva, che non è riuscita a promuovere efficacemente il reinserimento nel

mondo del lavoro (Gori, 2019; Saraceno, 2022).

Per affrontare questi limiti, a partire dal 2023-2024, il governo successivo ha avviato una riforma che ha portato all'introduzione di nuove misure, come l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro, con l'intento di distinguere più chiaramente chi è occupabile e chi invece ha bisogno di un sostegno sociale più ampio (Baldini & Toso, 2023; Ministero del Lavoro, 2023).

2.4 La pensione di Cittadinanza (PdC)

La pensione di cittadinanza (PdC), è una misura economica introdotta in Italia nel 2019 come parte delle politiche di sostegno al reddito, inserita nello stesso quadro normativo del Reddito di Cittadinanza, ma pensata come misura di contrasto alla povertà per le persone anziane (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019).

Si distingue dal RdC per il suo ambito di applicazione, rivolto esclusivamente ai nuclei familiari composti da uno o più membri di età pari o superiore ai 67 anni, età eventualmente adeguata agli aggiornamenti della speranza di vita (Saraceno, 2022).

È un trasferimento economico integrativo per coloro che, pur percependo una pensione, non riescono a raggiungere un livello minimo di sussistenza, configurandosi come una misura passiva di sostegno al reddito (Baldini & Toso, 2023).

Occorre precisare che il beneficio è erogato al nucleo familiare anagrafico, purché tutti i suoi membri soddisfino specifici requisiti anagrafici, reddituali e patrimoniali, così come attestati dall'ISEE 2019.

È richiesto che tutti i componenti del nucleo familiare, non solo il capofamiglia, debbano avere un'età pari o superiore ai 67 anni ed essere residenti in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo. Inoltre, il nucleo familiare deve essere composto da cittadini italiani, dell'Unione Europea o stranieri in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo (INPS, 2019b).

Come per il RdC, è previsto che non abbiano diritto alla Pensione di cittadinanza il componente del nucleo familiare disoccupato a seguito di dimissioni volontarie (tranne quelle per giusta causa), nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni e, come per

il RdC, la misura è compatibile con il godimento della NASpI, della DIS-COLL e di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria (Ministero del Lavoro, 2019).

Nel caso in cui il nucleo sia già beneficiario del RdC, la PdC decorre, senza la necessità di presentare una nuova domanda, dal mese successivo a quello del compimento del sessantasettesimo anno del componente del nucleo più giovane (INPS, 2019b).

La misura economica è composta da due voci:

1. un'integrazione del reddito fino a un massimo di 630 euro mensili;
2. un contributo per il pagamento dell'affitto pari ad un massimo di 150 euro mensili.

La somma massima erogabile è di 780 euro, ma è soggetta a riduzioni se si è in possesso di altri redditi, esclusa l'indennità di accompagnamento (INPS, 2019c).

Con il Governo successivo, il Reddito di Cittadinanza è stato sostituito nel 2024 da due nuove misure: l'Assegno di inclusione (ADI) ed il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). In tale contesto, la pensione di cittadinanza non è stata formalmente abolita, ma assorbita all'interno dell'ADI che garantisce sostegno economico anche agli over 67 con basso reddito (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023d).

Di fatto, chi prima beneficiava della Pensione di Cittadinanza, dal 2024 può rientrare nei nuovi criteri dell'Assegno di Inclusione , mantenendo continuità nel sostegno.

2.5 Assegno di inclusione (ADI)

L'assegno di inclusione (ADI), è una misura di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale prevista dal cosiddetto Decreto Lavoro (D.L. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla Legge 3 luglio 2023, n. 85) ed entrata in vigore nel 2024. L'intervento si propone di sostenere le fasce sociali più vulnerabili, promuovendo percorsi di formazione, inserimento sociale e politiche attive del lavoro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023e).

Come per le precedenti normative, anche l'assegno di inclusione è soggetto a condizioni specifiche tra cui: il possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, la

verifica della condizione economica tramite l'ISEE, la situazione reddituale del beneficiario e del suo nucleo familiare e l'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (D.L. n. 48/2023; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023f).

2.5.1 I beneficiari

L'Assegno di inclusione è destinato ai nuclei familiari che abbiano almeno un componente rientrante in una delle seguenti categorie:

- persona con disabilità (come definita ai fini ISEE);
- minorenne;
- con almeno 60 anni di età;
- in condizioni di svantaggio, inserito in un programma di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023g).

Per "Condizione di svantaggio" si intendono, nello specifico, le seguenti situazioni:

a.) persone con disturbi mentali, in carico ai servizi sociosanitari, compresi gli ex degenti di ospedali psichiatrici;

b.) persone in carico ai servizi sociosanitari o sociali e persone con certificata disabilità fisica, psichica e sensoriale, pari o superiore al 46%, che necessitano di cure e assistenza domiciliari integrate, semiresidenziali, di supporto familiare, inseriti in percorsi assistenziali integrati;

c.) persone con dipendenze patologiche, inclusa la dipendenza da alcool o da gioco, o con comportamenti di abuso patologico di sostanze, inseriti in programmi di riabilitazione e cura non residenziali presso i servizi sociosanitari;

d.) persone vittime di tratta, in carico ai servizi sociali o sociosanitari;

e.) persone vittime di violenza di genere in carico ai servizi sociali o sociosanitari, in presenza di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria ovvero dell'inserimento nei centri antiviolenza o nelle case rifugio;

f.) persone ex detenute nel primo anno successivo al fine pena e persone ammesse alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno in carico agli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna;

g.) persone individuate come portatrici di specifiche fragilità sociali e inserite in strutture di accoglienza o in programmi di intervento in emergenza alloggiativa in carico ai servizi sociali;

h.) persone senza dimora le quali versano in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia, in carico ai servizi sociali territoriali, anche in forma integrata con gli enti del Terzo Settore; ovvero persone iscritte all'anagrafe della popolazione residente, in condizione di povertà estrema e senza dimora;

i.) neomaggiorenni (18-21 anni) che vivono fuori dalla famiglia di origine per provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, in comunità residenziale o in affido etero familiare, in carico ai servizi sociali o sociosanitari.

Tali condizioni di svantaggio sono strettamente correlate agli obiettivi e alla durata degli interventi di presa in carico sociale o sociosanitaria, nei percorsi previsti all'accompagnamento verso l'autonomia o nei progetti di assistenza individuale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023g).

2.5.2 Requisiti

Per accedere all'ADI, il richiedente deve:

- essere cittadino europeo o familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, oppure essere cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o titolare dello status di protezione internazionale (asilo politico o protezione sussidiaria);

- essere residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. La residenza in Italia è richiesta anche per i componenti del nucleo familiare che rientrano nei parametri della scala di equivalenza;
- non essere sottoposto a misura cautelare personale o a misura di prevenzione;
- non avere sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi dell'articolo 444 e seguenti del Codice di procedura penale (cosiddetto 'patteggiamento'), intervenute nei 10 anni precedenti la richiesta.

Dalla normativa emerge che non rientrano i cosiddetti 'occupabili', ossia persone in grado di lavorare. Per loro esiste un'altra misura che si chiama Supporto per la formazione e il lavoro che sarà analizzata in seguito.

Va inoltre segnalato che la normativa ha previsto una maggiore rigidità nel controllo della disponibilità al lavoro: è sufficiente il rifiuto anche di una sola offerta "congrua" per perdere il diritto all'assegno di inclusione (D.L. n. 48/2023, art. 6; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023e).

2.5.3 Il percorso di accompagnamento

Una volta sottoscritto il Patto di Attivazione Digitale ovvero il patto di inserimento nel percorso di attivazione autonoma, il nucleo familiare beneficiario dell'Assegno, accede al proprio percorso di accompagnamento che ha inizio con un primo colloquio con i servizi sociali del proprio Comune di residenza.

In questa fase iniziale, vi è una struttura di riferimento comune per l'intero nucleo familiare che ha inizio con una valutazione multidimensionale dei bisogni della famiglia e delle caratteristiche dei singoli componenti.

Tale analisi si articola in due livelli:

- Un'analisi preliminare, rivolta a tutti i nuclei beneficiari ADI convocati dai servizi sociali;

- Il delineamento di un quadro di analisi approfondito, in presenza di bisogni complessi, per consentire una migliore comprensione dell'intero nucleo o di alcuni membri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024a).

2.5.4 La valutazione multidimensionale

Il GePI è la Piattaforma digitale utilizzata dagli operatori dei Comuni e degli Ambiti Territoriali Sociali per attivare e gestire i Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS).

La piattaforma permette di tradurre in formato elettronico gli strumenti per la valutazione e progettazione personalizzata per la definizione dei PaIS (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

Nel corso della valutazione multidimensionale, il Case Manager attraverso il portare GePI, raccoglie gli elementi utili alla definizione del Patto per l'Inclusione Sociale dell'intero nucleo, individuando i componenti attivabili al lavoro.

Questi ultimi oltre al PaIS, dovranno sottoscrivere sulla piattaforma SIISL, il Patto di Attivazione digitale individuale (PAD), e saranno quindi indirizzati ai servizi per l'impiego per la definizione del Patto di servizio personalizzato (PSP) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

Nella valutazione multidimensionale vengono individuati 4 tipologie di percorsi personalizzati che ogni componente deve intraprendere.

I percorsi disponibili sono:

- L'obbligo di attivazione lavorativa e sociale;
- La facoltà di attivazione lavorativa e sociale;
- La facoltà di attivazione del Supporto per la Formazione e il Lavoro;
- L'obbligo di attivazione sociale e facoltà di attivazione lavorativa.

2.5.5 L'obbligo di attivazione lavorativa e sociale

L'obbligo di attivazione lavorativa e sociale è un tipo di percorso obbligatorio per tutti i componenti di età compresa tra i 18 e i 59 anni titolari di responsabilità genitoriale che

non siano esentati per motivi quali l'impiego, la frequenza di un corso di studi, o carichi di cura.

Tali soggetti devono aderire e partecipare:

- a tutte le attività formative,
- a tutte le attività di lavoro;
- alle misure di politica attiva;
- ad un percorso di inclusione sociale.

Per chi non rispetta questi obblighi, sono previste delle sanzioni tra cui la decadenza del beneficio (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

Ogni beneficiario tenuto all'obbligo di attivazione sociale e lavorativa deve:

- sottoscrivere presso i servizi sociali il Patto di Inclusione Sociale (PaIS) il quale individua i bisogni e le risorse della famiglia, definisce gli impegni che ogni componente deve rispettare e mette a punto una serie di servizi utili ad accompagnare la famiglia verso l'autonomia;
- compilare sul SIISL il proprio curriculum vitae, sottoscrivere il Patto di Attivazione Digitale individuale (PAD) e scegliere almeno tre agenzie per il lavoro;
- firmare il Patto di Servizio Personalizzato (PSP) presso i centri per l'impiego. Attraverso questo, il beneficiario può visualizzare gli annunci più adatti alle sue esigenze;
- frequentare uno dei corsi di formazione o partecipare ai progetti utili alla collettività o ad altre iniziative di attivazione presenti sul SIISL. Per chi non frequenta nessuna di queste attività è prevista la decadenza dell'assegno di inclusione;
- consultare e manifestare interesse per le offerte di lavoro: il beneficiario deve visualizzare frequentemente i dettagli delle offerte di lavoro disponibili sul SIISL, sarà inoltre contattato dalle agenzie per il lavoro da lui scelte e in questo caso dovrà manifestare interesse verso quello che gli viene proposto.

2.5.6 La facoltà di attivazione lavorativa e sociale

Nella facoltà di attivazione lavorativa e sociale rientrano i componenti con disabilità, gli over 60 e le vittime di violenza di genere inserite in percorsi di protezione.

Tali individui non sono obbligati a partecipare ai percorsi di attivazione lavorativa e sociale di cui sopra, ma possono comunque richiedere l'adesione volontaria a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e sociale.

Il beneficiario potrà quindi sottoscrivere i vari patti previsti dall'obbligo di attivazione lavorativa e sociale e compilare il proprio curriculum.

Questo avviene in maniera del tutto facoltativa e senza incorrere in sanzioni (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

2.5.7 Facoltà di attivazione del supporto per la formazione e il lavoro

Sono interessati a questo obbligo i componenti tra i 18 e i 59 anni che non hanno responsabilità genitoriali e sono esclusi dalla scala di equivalenza.

Tali soggetti, non beneficiano dell'assegno di inclusione, ma possono presentare domanda per il Supporto alla Formazione e Lavoro (SFL) a cui verrà dedicato un paragrafo sotto.

2.5.8 L'obbligo di attivazione sociale e facoltà di attivazione lavorativa

Nell'obbligo di attivazione sociale e facoltà di attivazione lavorativa, rientrano i componenti del nucleo familiare maggiorenni esclusi dagli obblighi di attivazione lavorativa.

Si tratta di persone occupate, persone con carichi di cura, persone che frequentano corsi di studi ecc…

Questi soggetti sono tenuti a:

- aderire al Percorso di Inclusione sociale;
- sottoscrivere il Patto per l'Inclusione Sociale;
- rispettare gli impegni concordati.

Possono inoltre scegliere volontariamente di attivarsi anche sul piano lavorativo, proseguendo con la compilazione del curriculum vitae e la sottoscrizione del Patto di Servizio Personalizzato (PSP). Sono previste sanzioni per chi non rispetta gli obblighi presenti nel Patto per l'Inclusione Sociale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

2.5.9 Il Patto per l'inclusione Sociale (PaIS)

La logica alla base del Patto per l'Inclusione Sociale è che il reddito da solo non sia sufficiente ad uscire dalla povertà, poichè la mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause invece possono essere diverse e, generalmente, di natura multidimensionale. Per evitare le 'trappole della povertà' è importante intervenire su tali cause attraverso una progettazione personalizzata che identifichi bisogni e risorse di ogni nucleo familiare e dei suoi membri, predisponendo interventi appropriati ad accompagnarli verso l'autonomia. È un percorso in cui i servizi in rete, sociali, sociosanitari e centri per l'impiego, prioritariamente, assumono un ruolo di responsabilità nei confronti dei cittadini più vulnerabili che a loro volta si impegnano (o 'attivano'), all'interno del Patto personalizzato concordato insieme (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

Nel Patto, il case manager individua gli obiettivi generali e i risultati attesi, valutando le dimensioni del bisogno e le complessità delle problematiche così da poter individuare le fasi del progetto per il cambiamento auspicato.

In base a questa analisi, le fasi del percorso per il cambiamento, possono essere tradotte in: finalità da perseguire (obiettivi generali) e tappe da raggiungere (risultati attesi).

L'assistente sociale definirà specifici Impegni e Sostegni per ogni componente del nucleo.

Per quanto riguarda i primi, il beneficiario si impegna a intraprendere il percorso con lui concordato al fine di raggiungere gli obiettivi previsti.

Questi impegni, se non rispettati, possono portare alla decadenza del beneficio.

All'interno degli impegni, verrà indicato il componente del nucleo direttamente responsabile dell'attuazione ed eventuali altri componenti del nucleo coinvolti, anche se

non soggetti a condizionalità (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024c).

Vengono definite anche le modalità di contatto tra servizi e beneficiari, i beneficiari non attivabili al lavoro hanno l'obbligo di effettuare almeno un incontro ogni 90 giorni con i servizi sociali o con gli istituti di patronato per aggiornare la propria posizione.

Per quanto riguarda i Sostegni, si tratta di servizi, interventi e misure attivati a supporto del nucleo beneficiario dell'ADI, in aggiunta al beneficio monetario.

Per ogni sostegno va definita la data di avvio, la fonte di finanziamento e l'ente erogatore.

Qui i servizi coinvolti lavorano in rete, a stretto contatto con il segretariato sociale e con i servizi del territorio, se presenti. In caso contrario, gli operatori provvedono a segnalarne la mancanza agli enti responsabili della programmazione (Saraceno, 2023; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024d).

2.5.10 Il Patto di Servizio Personalizzato (PPS)

Il Patto di Servizio Personalizzato deve essere firmato entro 60 giorni dalla comunicazione dei servizi sociali di attivazione lavorativa e sociale, altrimenti l'ADI viene sospeso fino a quando non viene sottoscritto il documento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024a).

Nel Patto di Servizio Personalizzato sono elencate le attività lavorative obbligatorie che i beneficiari devono svolgere.

Queste possono prevedere: la frequenza ad un corso di formazione, la ricerca di lavoro, la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) o altre iniziative di politica attiva o di attivazione previste dal Centro per l'impiego e/o presenti in piattaforma (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

I beneficiari ogni 90 giorni, sono tenuti a presentarsi presso il Centro per l'impiego per aggiornare la propria posizione.

In caso di inadempienza, il sistema prevede la sospensione del beneficio per tutto il nucleo familiare. Tale sospensione prosegue finché il beneficiario attivabile al lavoro non si sarà recato al Centro per l'impiego.

In caso di mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle attività previste nel PSP e/o alle convocazioni del centro per l'impiego, o di mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, il beneficio decade per l'intero nucleo (Saraceno, 2023; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024b).

Il soggetto obbligato all'attivazione lavorativa e sociale può utilizzare la piattaforma SIISL per cercare offerte di lavoro e tenersi in contatto con le agenzie.

2.5.11 Beneficio economico

L'importo dell'Assegno di inclusione consiste in un beneficio economico che mira a integrare il reddito familiare fino a 6.500 euro annui, o fino a 8.190 euro annui, se il nucleo è composto da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza. L'importo viene calcolato applicando un coefficiente, ovvero il parametro della scala di equivalenza (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023e).

A tale importo, può essere aggiunto un contributo per il pagamento dell'affitto dell'abitazione di residenza del nucleo, fino ad un massimo di 3.640 euro annui.

Il beneficio economico non può essere, comunque, inferiore a 480 euro annui.

Il beneficio viene erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e può essere rinnovato per altri 12 mesi, solo dopo una pausa obbligatoria di un mese tra un periodo e l'altro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023a).

Il contributo economico viene erogato attraverso uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile, denominato 'Carta di inclusione' o 'Carta ADI'.

La Carta consente di effettuare alcune spese specifiche tra cui:

- acquisti di beni e servizi che rientrano nelle categorie di spesa previste dalla normativa di riferimento;
- effettuare bonifici mensili per pagare la rata dell'affitto;
- pagare le utenze domestiche.

- usufruire delle agevolazioni relative alle tariffe elettriche e quelle riguardanti la compensazione per la fornitura di gas naturale riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate;
- effettuare prelievi di contante.

I prelievi di contante sono consentiti, nel caso di attribuzione di una sola Carta ADI per nucleo familiare, entro il limite mensile di 100 euro, moltiplicato per la scala di equivalenza ADI (Decreto Interministeriale, 2023).

La scala di equivalenza prevede un valore pari a 1 per il nucleo familiare, incrementato fino a un massimo complessivo di 2,2 in base alle condizioni dei componenti e ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023a).

Non tutti i beni di consumo e servizio possono essere acquistati con la Carta ADI (Decreto Interministeriale, 2023).

2.5.12 Politiche attive e passive a confronto

In riferimento a questa misura, è possibile osservare come le politiche attive e passive si integrino e su quali aspetti si focalizzino.

Rispetto alle politiche passive dell'ADI queste si concentrano sul sostegno economico diretto al nucleo familiare.

I principali elementi sono quindi il trasferimento monetario, la durata e l'importo del beneficio, le condizionalità ed esclusioni rispetto al reddito o patrimonio.

Le politiche attive hanno invece come obiettivo l'inserimento lavorativo e/o l'inclusione sociale, secondo la valutazione dei servizi sociali o dei centri per l'impiego.

Le principali azioni previste comprendono:

- Il Patto di attivazione digitale (PAD);
- I Percorsi personalizzati;
- L'obbligo di accettare le offerte di lavoro presentate;

- La formazione e riqualifica professionale;
- L'inclusione sociale per i non occupabili (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023h).

E' possibile confrontare sinteticamente le Politiche Passive e Attive dell'ADI come nella tabella riportata:

Dimensione	**Politiche Passive**	**Politiche Attive**
Finalità	Sostegno economico minimo	Inclusione lavorativa e sociale
Strumento principale	Assegno mensile	Patto di inclusione, percorsi formativi e lavorativi
Destinatari principali	Nuclei con fragilità economica/sociale	Persone occupabili o in percorsi sociali
Condizionalità	Vincolo al rispetto degli obblighi di attivazione	Obblighi di partecipazione attiva e accettazione offerte
Durata	18 mesi + rinnovo	Fino a miglioramento della condizione lavorativa/sociale

Tabella 2.1: Confronto tra politiche passive e attive ADI

2.6 Il supporto alla formazione e al lavoro (SFL)

Il Supporto per la formazione e il lavoro, è una misura di attivazione al lavoro attraverso la partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento e accompagnamento al lavoro, nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

E' destinato ai singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione.

I requisiti di cittadinanza, residenza, precedenti penali, redditi e patrimoni sono i medesimi dell'Assegno di Inclusione con l'unica differenza di possedere un ISEE massimo di 6000 euro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024e).

Il Supporto può tuttavia essere utilizzato anche dai singoli membri dei nuclei familiari che percepiscono l'Assegno di Inclusione, qualora decidano di aderire volontariamente a percorsi di politiche attive per il lavoro, pur non essendo soggetti agli obblighi previsti dal percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. Ciò è possibile a condizione che non siano inclusi nella scala di equivalenza, ovvero non vengano considerati nel calcolo dei requisiti e dell'importo dello stesso assegno.

Pertanto, anche le persone cosiddette occupabili dei nuclei familiari cosiddetti non-occupabili possono accedere al supporto per la formazione e il lavoro (INPS, 2024).

Il Supporto per la formazione e il lavoro rimane però incompatibile con l'Assegno d'Inclusione, il Reddito e la Pensione di Cittadinanza e con ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria, dunque non cumulabile.

Per accedere al Supporto per la Formazione e il Lavoro sarà necessario presentare domanda secondo le stesse regole previste per l'Assegno di Inclusione, tra cui la sottoscrizione, mediante la piattaforma del Sistema informativo per l'Inclusione Sociale Lavorativa (SIISL) del Patto di attivazione digitale (PAD), che impegna il beneficiario a presentarsi alla convocazione del servizio per il lavoro competente.

Successivamente, sia nel caso in cui il richiedente acceda esclusivamente al Supporto per la Formazione e il Lavoro, sia nel caso in cui appartenga a un nucleo familiare beneficiario dell'Assegno di Inclusione, la persona interessata sarà convocata presso il Centro per l'Impiego competente, per la stipula del Patto di Servizio Personalizzato.

In tale sede, il potenziale beneficiario dovrà dichiarare di aver contattato almeno tre agenzie per il lavoro, come misura preliminare di attivazione del supporto (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024c).

Il patto di servizio personalizzato può includere la partecipazione ai servizi al lavoro e ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) (ANPAL, 2023).

Attraverso la piattaforma del SIISL, il beneficiario può ricevere offerte di lavoro, opportunità di formazione o servizi di orientamento, oppure aderire a programmi simili individuati autonomamente.

La partecipazione alle attività previste dal patto di servizio attraverso la piattaforma del SIISL, da diritto a un beneficio economico, quale indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, pari ad un importo mensile di 500 euro da parte dell'INPS (Legge di Bilancio n. 207/2024; INPS, 2025a).

Dal 1° gennaio 2025 con la legge di bilancio n° 207, sono state apportate alcune modifiche, tra cui l'aumento dell'importo da 350 a 500 euro.

Alla scadenza dei primi 12 mesi, se il beneficiario sta ancora partecipando a un corso di formazione, la misura può essere prorogata per un periodo massimo di ulteriori 12 mesi, previo aggiornamento del patto di servizio personalizzato. Il beneficio economico è erogato nei limiti della durata del corso (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025a).

L'interessato è tenuto ad aderire alle misure di formazione e di attivazione lavorativa indicate nel patto di servizio personalizzato, confermando almeno ogni 90 giorni ai servizi competenti, anche telematicamente, la partecipazione a tali attività. In mancanza di conferma, il beneficio è sospeso.

Inoltre, l'inadempimento ai percorsi di istruzione degli adulti di primo livello, ove non già assolto, impedisce l'erogazione del beneficio, che decorre comunque dall'avvio del percorso formativo.

2.6.1 Politiche attive e passive a confronto

Al termine del seguente paragrafo, come per le precedenti leggi, vengono analizzate e confrontate le politiche attive e passive della normativa.

Le politiche passive nel SFL sono limitate rispetto ad altre misure (come l'ADI o il RdC); si configurano come incentivo economico condizionato alla partecipazione attiva ovvero l'indennità economica che i beneficiari possono ricevere ma che non è né rinnovabile né cumulabile con redditi da lavoro. L'obiettivo di queste politiche passive non è di garantire un reddito minimo vitae, ma di compensare economicamente la partecipazione a percorsi attivi. L'obiettivo, dunque, non è quello di sostituire il reddito da lavoro, ma di incentivare la partecipazione attiva, favorendo una logica di "workfare" (Saraceno, 2023).

Per quanto riguarda le politiche attive invece, queste sono al centro del SFL attraverso la partecipazione a misure di inserimento o reinserimento lavorativo.

Comprendono: l'uso della piattaforma SIISL, la sottoscrizione al Patto di attivazione digitale (PAD), la partecipazione a corsi di formazione e di orientamento al lavoro ed il regolare monitoraggio eseguito dai Centri per l'Impiego.

Fondamentale risulta l'obbligo di accettare le offerte di lavoro, pena la decadenza del beneficio.

In tal senso, l'obiettivo delle politiche passive del SFL è quello di potenziare l'occupabilità delle persone in età lavorativa escluse dall'ADI, piuttosto che garantire un sostegno economico duraturo (Jessoula & Natili, 2018).

2.7 Confronto tra ADI e SFL

L'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) rappresentano due misure introdotte dal Decreto Lavoro (D.L. 4 maggio 2023 n.48, convertito con L. 85/2023) che, a partire dal 2024, hanno sostituito la precedente normativa di contrasto alla povertà: il Reddito di Cittadinanza.

Pur condividendo l'obiettivo generale di sostenere economicamente le fasce deboli della popolazione e favorirne l'inclusione lavorativa, queste due misure si differenziano per la natura degli interventi, la platea dei beneficiari, la durata del sostegno e negli obblighi previsti.

Sono state precedentemente analizzate nel dettaglio le politiche passive (sostegno al reddito) e attive (inserimento lavorativo e formazione) previste da ciascun programma. Per avere una visione completa delle due leggi, è tuttavia necessario considerarne anche le principali differenze strutturali, in termini di accesso, durata e obblighi, nonché le eventuali sovrapposizioni o forme di complementarità.

L'ADI è una misura di contrasto alla povertà a livello familiare, mentre il SFL è una misura di politica attiva del lavoro rivolta al singolo individuo. In altre parole, l'ADI eroga un sussidio per garantire mezzi di sostentamento a nuclei vulnerabili, mentre l'SFL eroga un incentivo alla partecipazione in percorsi di formazione/lavoro.

In merito ai beneficiari, l'ADI si rivolge ai nuclei familiari con situazioni di fragilità (minori, disabili, anziani a carico) e in difficoltà economica, il SFL invece, si rivolge a singoli individui (all'interno di nuclei in cui non vi sono 'fragili'), che siano disoccupati e in condizione economica modesta. Dunque l'ADI copre soggetti non occupabili o con carichi di cura, mentre il SFL copre soggetti occupabili privi di sostegno.

Entrambe le misure per i requisiti di accesso, richiedono un ISEE basso e altri limiti patrimoniali, ma l'ADI impone la presenza di determinate categorie nel nucleo (criterio familiare), invece il SFL esclude quei nuclei (si accede solo in assenza di minori, disabili o over 60 in famiglia) (Confcommercio, 2024).

Inoltre, l'ADI considera la situazione economica familiare complessiva, mentre il SFL considera comunque l'ISEE familiare ma l'erogazione è individuale.

L'ADI offre un importo variabile in base alla differenza tra reddito familiare e una soglia, tenendo conto della dimensione familiare (scala di equivalenza), che in casi estremi può arrivare anche a 800 euro mensili (INPS, 2025b).

Il SFL al contrario, eroga un importo di 500 euro al mese indipendentemente dalla situazione reddituale. Si tratta di un'indennità standard uguale per tutti i partecipanti.

In sintesi, l'ADI può offrire un sostegno economico all'intero nucleo mentre il SFL, eroga una somma unica uniforme per il singolo beneficiario.

L'ADI, salvo revoche per decadenza, può proseguire nel tempo tramite rinnovi: dopo 18 mesi di erogazione si può presentare nuova domanda per altri 12 mesi, senza un limite predeterminato di rinnovi (analogamente al RdC). Il SFL invece ha un termine massimo di 12 mesi, prorogabili una sola volta per altri 12 in caso di formazione in corso. Superati i 24 mesi complessivi (o 12 se non prorogato), la misura cessa.

Anche la modalità di erogazione è differente: l'ADI viene corrisposto tramite una carta di pagamento, simile al precedente RdC. Il SFL invece prevede un bonifico bancario mensile diretto, essendo concepito come rimborso spese di partecipazione.

Un'ulteriore importante differenza riguarda le condizionalità di attivazione: L'ADI comporta obblighi di attivazione per gli adulti abili del nucleo. Tuttavia una parte consistente dei nuclei ADI ha i membri esonerati, per cui molti beneficiari non sono tenuti

a cercare lavoro attivamente perché non occupabili. Il SFL invece implica sempre un obbligo di attività il cui mancato impegno causa il termine immediato del beneficio.

Entrambe le misure condividono però l'obiettivo di attivare al lavoro chi può, pur perseguendolo con strumenti diversi (ADI con i Patti per il Lavoro/ Inclusione simili al RdC; l'SFL con una presa in carico specificamente personalizzata alla formazione).

L'ADI restringendo la platea ai soli nuclei con componenti fragili, copre meno persone in povertà rispetto a quante ne copriva il RdC, mentre il SFL non garantisce un sostegno universale.

L'ADI quindi concentra le risorse sui nuclei ritenuti più bisognosi (targeting più selettivo), il SFL copre solo in parte il resto.

In conclusione è possibile dire che tra le due misure non vi è sovrapposizione conflittuale poiché ciascuna misura ha una platea distinta, con possibilità per alcuni soggetti di transitare dall'una all'altra in base alle proprie condizioni.

2.8 Confronto con il Reddito di Cittadinanza e strumenti precedenti

Con il decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4 (convertito con legge 28 marzo 2019, n. 26), il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto come misura unica di contrasto alla povertà che cumulava sia il sostegno economico ai nuclei familiari in difficoltà, sia l'inserimento lavorativo per i disoccupati (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019).

Anche la Pensione di Cittadinanza (PdC), variante per nuclei composti solo da over 67, seguiva regole analoghe con soglie leggermente diverse.

La riforma del 2023, a conclusione del Reddito di Cittadinanza, ha scisso queste due funzionalità: l'ADI rappresenta lo strumento principale di sostegno al reddito (politica passiva), mentre il SFL è lo strumento di politica attiva per favorire formazione e inserimento lavorativo.

Sul piano dell'importo, l'ADI ricalca il RdC/ PdC aumentandone dell'8-9% circa le soglie e mantenendo la stessa logica di integrazione al reddito familiare. Analogamente, durata e rinnovi sono rimasti i medesimi (periodi di 18 mesi rinnovabili con 1 mese di stop).

La differenza più significativa rispetto al RdC risiede nella platea dei beneficiari e nella separazione degli strumenti.

Il RdC era una misura universalistica, accessibile a tutti i cittadini poveri tra i 18 e i 64 anni, indipendentemente dalla composizione familiare (eccetto gli ultrasessantenni che rientravano comunque nel PdC).

Rientravano nella copertura anche persone sole o coppie prive di figli e di componenti con disabilità, a condizione che versassero in stato di povertà.

Con la riforma 2023-2024, questa fascia della popolazione non beneficia più di un sussidio 'passivo' e continuativo. Per accedere a forme di sostegno, occorre che tali individui aderiscano al Supporto per la Formazione e il Lavoro, che ha carattere attivo e temporaneo. In molti casi, tuttavia, risultano esclusi qualora non vi partecipino.

L'Assegno di Inclusione, infatti, prevede come requisito imprescindibile la presenza, all'interno del nucleo familiare, di minori, persone con disabilità o anziani. Tale criterio non è soddisfatto da circa il 50% dei precedenti beneficiari del Reddito di Cittadinanza, in particolare dagli adulti soli e abili al lavoro (INPS, 2025c).

Questa differenza ha portato a un forte calo nel numero di nuclei beneficiari di sostegno economico continuativo.

Secondo i dati dell'INPS pubblicati a gennaio 2025 nel Comunicato stampa "Osservatorio INPS su ADI e SFL: pubblicati i dati aggiornati sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa", emerge che al 31 dicembre 2024, i nuclei familiari con domanda accolta per l'Assegno di Inclusione sono poco meno di 760 mila, coinvolgendo complessivamente 1,82 milioni di persone. Si è passati da oltre 1 milione di famiglie con RdC/PdC a metà 2023, a circa 760 mila famiglie percettori di ADI a fine 2024. Circa il 40% in meno di nuclei beneficiari (INPS, 2025c; Proto, 2024).

Questo riflette l'esclusione dei nuclei senza componenti 'fragili'.

Solo il 60% delle famiglie che ricevevano RdC/PdC, a luglio 2023 è risultato poi avente diritto di ADI o SFL, mentre il restante 40% è uscito dalla platea (il 25% non ha presentato domanda per le nuove misure e un ulteriore 15% ha presentato domanda ma non è stato ammesso (INPS, 2025c).

Ciò indica che 1 nucleo su 4 ha rinunciato a fare domanda (probabilmente scoraggiato da requisiti più stringenti), e altri sono stati esclusi per mancanza di requisiti.

Come osservato da alcuni enti come il Forum del Terzo Settore, difficilmente un quarto delle famiglie ex RdC può aver migliorato la propria condizione economica in pochi mesi, per cui l'ipotesi è che le nuove regole di accesso più restrittive abbiano tagliato fuori molte persone ancora bisognose (Forum Terzo Settore, 2025).

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda la natura del sostegno offerto: il Reddito di Cittadinanza garantiva un supporto economico continuativo, subordinato al rispetto delle condizioni previste dalla normativa. Al contrario, il Supporto per la Formazione e il Lavoro, non prevede una rete di protezione di analoga durata. Dopo un periodo massimo di 12-24 mesi, infatti, il beneficiario che non riesce a reinserirsi nel mercato del lavoro potrebbe ritrovarsi privo di qualsiasi forma di assistenza, diversamente da quanto avveniva con il Reddito di Cittadinanza, che poteva essere rinnovato finché perdurava lo stato di bisogno (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023d).

Con l'introduzione dell'ADI e del SFL, il Governo ha introdotto una logica ed approccio maggiormente 'selettivo' e orientato all'attivazione lavorativa: le risorse economiche erogate sono state prioritariamente destinate ai nuclei familiari considerati strutturalmente non in grado di produrre reddito autonomamente (ADI), mentre per le restanti categorie, è previsto un sostegno breve, legato alla partecipazione alle politiche attive (INPS, 2025a).

Questo nuovo approccio presenta una duplice implicazione: da un lato consente una riduzione della platea dei beneficiari e della spesa assistenziale complessiva; dall'altro, tuttavia, comporta il rischio concreto di escludere dal sostegno numerose persone in condizione di povertà che non soddisfano i requisiti familiari previsti per l'accesso all'ADI e che, per diverse ragioni, non accedono oppure non portano a termine i percorsi previsti dal SFL.

Rispetto agli importi erogati, per i nuclei che continuano a beneficiare di un sostegno, la situazione economica risulta complessivamente analoga a quella del RdC, poiché le soglie previste dall'ADI sono solo lievemente più elevate, come precedentemente evidenziato. Tuttavia, molti ex-beneficiari hanno perso del tutto l'accesso al sostegno economico oppure ne ricevono uno di entità ridotta.

Secondo l'ISTAT (2024), il passaggio dal RdC all'ADI (considerando anche la riduzione già avvenuta nel 2023), ha comportato un peggioramento del reddito disponibile per circa 850 mila famiglie, con una perdita media di 2.600 euro annui per queste (oltre 200 euro al mese in meno).

In circa 3 casi su 4 la perdita è dovuta alla perdita totale del beneficio. Nel restante quarto dei casi, la famiglia riceve l'ADI ma con un importo più basso rispetto a prima.

Solo un piccolo gruppo di nuclei (circa 100 mila, soprattutto con disabili) risulta avvantaggiato dalla nuova misura, ottenendo in media 1.200 euro annui in più rispetto al RdC, grazie al diverso trattamento più favorevole di disabili e anziani nella scala di equivalenza ADI (ISTAT, 2024a).

Questo quadro si riflette sugli indicatori di povertà e diseguaglianza: la riforma ha avuto un effetto nel complesso lievemente regressivo sulla distribuzione dei redditi, con un aumento dell'indice di Gini da 30,25 a 30,40 nel 2024 (ISTAT, 2024a).

Secondo l''Alleanza contro la Povertà', coalizione nazionale di organizzazioni sociali, sindacali e del terzo settore, meno di un terzo delle persone in povertà assoluta, riceve un sostegno tramite ADI, lasciando scoperti quasi 4 milioni di persone poverissime senza aiuto economico statale diretto. La povertà assoluta in Italia potrebbe quindi non trovare adeguata copertura (Forum Terzo Settore, 2025).

Un elemento di valutazione d'impatto positivo evidenziato dall'INPS, riguarda l'effetto 'attivante' del nuovo sistema di sostegno: secondo i dati disponibili, circa il 26% dei nuclei che percepivano il Reddito di Cittadinanza a luglio 2023, hanno avuto nel corso del 2024, almeno un componente che ha trovato un'occupazione (INPS, 2025c).

Questo dato potrebbe derivare sia della congiuntura economica favorevole, sia all'effetto di stimolo derivante dalla riduzione del sussidio, che ha indotto alcuni ex beneficiari ad attivarsi autonomamente o ad accettare offerte di lavoro per necessità.

Resta tuttavia aperta la questione relativa alla stabilità e qualità di questi ingressi nel mercato del lavoro, soprattutto se siano sufficienti a garantire un'uscita duratura dalla condizione di povertà, oppure se si tratti in parte di lavori precari e a basso reddito che potrebbero non evitare un ritorno in povertà una volta terminato il periodo di accesso al Supporto Formazione Lavoro.

2.9 Programma GOL 2025

Le politiche attive in Italia come accennato, sono strumenti volti a favorire l'occupabilità delle persone potenziandone le competenze e facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Negli ultimi anni l'Italia ha intrapreso diverse riforme per rafforzare queste politiche, confidando in particolar modo sul programma Gol: un'azione di riforma prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro con una dotazione finanziaria di 4,4 miliardi di euro (Ministero del Lavoro, 2025b).

Il Programma è nato in risposta alla crisi causata dalla pandemia Covid-19 con l'obiettivo di accompagnare il Paese in una ripresa sociale, economica e lavorativa profondamente colpita dalla crisi sanitaria (Ministero del Lavoro, 2025a).

La finalità è di coinvolgere entro il 2025 circa 3 milioni di beneficiari, di cui 800.000 impegnati in attività formative inclusi 300.000 dedicati allo sviluppo di competenze digitali.

Inoltre si punta a garantire che almeno l'80% dei Centri per l'Impiego (CPI) rispetti i livelli essenziali stabiliti rafforzando il coinvolgimento di categorie vulnerabili come donne, disoccupati di lunga durata, disabili, giovani under 30 e over 55 (Ministero del Lavoro, 2025a).

Il piano prevede una serie di interventi tra cui formazione professionale, incentivi per le assunzioni, tirocini, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, con l'intento di facilitare l'inserimento o il reinserimento lavorativo di disoccupati, giovani, persone con disabilità o altri soggetti a rischio di esclusione sociale (Wikilabour, n.d-b.; Ministero del Lavoro, 2025a).

Il reinserimento lavorativo mira al reinserimento nel mercato del lavoro attraverso percorsi di riqualificazione, aggiornamento delle competenze e formazioni mirate (ANPAL, 2024).

Il Programma Gol si compone di 5 percorsi, differenziati a seconda del livello di occupabilità:

- Lavoratori vicini al mercato del lavoro: percorso di reinserimento lavorativo attraverso orientamenti e intermediazione;
- Lavoratori distanti dal mercato del lavoro, ma con competenze spendibili: percorso di aggiornamento professionale e orientamento + percorso di reinserimento lavorativo;
- Lavoratori distanti dal mercato del lavoro con competenze da riqualificare: percorso di riqualificazione professionale con formazioni medio-lunghe, tirocini + percorso di reinserimento lavorativo;
- Lavoratori distanti dal mercato del lavoro con bisogni complessi: percorso di lavoro e inclusione + percorso di riqualificazione professionale + percorso di reinserimento lavorativo;
- Ricollocazione collettiva: gestione delle crisi aziendali e ricollocamento dei gruppi di lavoratorio (Ministero del Lavoro, 2025b).

Tutti i gruppi svolgono dei servizi universali di: informazione sul programma e orientamento di base.

Al 31 gennaio 2025 il Programma ha preso in carico più di 3,2 milioni di lavoratori disoccupati di cui circa la metà rientra nel percorso 1, destinato a chi è più vicino al mercato del lavoro. Gli altri beneficiari si distribuiscono tra il percorso 2 di Aggiornamento (24,8%) e il percorso 3 di Riqualificazione (20,7%), mentre il 3,8% necessita di percorsi complessi di Lavoro ed inclusione (percorso 4).

La quota destinata al Percorso 5 di Ricollocazione collettiva, rivolto ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali durante il rapporto di lavoro, rimane con un peso marginale, pari a 4.085 (0,1%) (Ministero del Lavoro, 2025b).

Sono già emersi risultati positivi del programma come l'aumento del numero di persone che si rivolgono ai Centro per l'Impiego, conseguenza di una maggiore consapevolezza e orientamento, oltre che ad un incremento dei servizi di formazione professionale mirata (ANPAL, 2024).

Inoltre, il programma ha incentivato una più stretta collaborazione tra pubblico e privato e un dialogo con le imprese per progettare percorsi formativi in linea con le richieste del mercato del lavoro (ANPAL, 2024).

Tuttavia resta una sfida ardua la lotta alle disparità territoriali in cui persistono differenze significative tra Nord e Sud Italia (Ministero del Lavoro, 2025a).

Capitolo 3

Dal globale al locale: strategie contro la povertà nell'Agenda 2030, nell'UE e nei contesti nazionali

3.1 Obiettivi di Sviluppo: dal Millennio al 2030

Il 25 settembre 2015, oltre 150 leader internazionali si sono riuniti presso le Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente.

Da questo incontro nasce l'Agenda 2030, definita come "un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità che mira a rafforzare la pace universale attraverso una maggiore libertà" (Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite, n.d.).

L'Agenda comprende 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) e 169 target da raggiungere entro il 2030 (ASviS, n.d-b.; Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite, n.d.).

I Sustainable Development Goals (SDGs) rappresentano l'evoluzione e l'ampliamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals, MDGs), configurandosi come un'agenda più ambiziosa, universale e integrata (ASviS, n.d-b).

3.1.1 I Millennium Development Goals

I Millennium Development Goals (MDGs) o Obiettivi di Sviluppo del millennio, sono una dichiarazione nata nel settembre del 2000 con lo scopo di stabilire un percorso da completare entro il 2015, volto a migliorare le condizioni di vita di uomini, donne e bambini in tutto il mondo.

Questa dichiarazione comprendeva 8 obiettivi, rappresentando un importante punto di riferimento per la cooperazione internazionale, determinando un incremento significativo degli aiuti ai Paesi in via di sviluppo dal 2000 al 2015.

Firmati da tutti i 193 Stati membri dell'ONU, gli MDGs miravano a:

- Eliminare la povertà estrema e la fame;
- Garantire l'istruzione primaria per tutti;
- Promuovere la parità di genere e l'autonomia delle donne;
- Ridurre la mortalità infantile;
- Migliorare la salute materna;
- Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie;
- Assicurare la sostenibilità ambientale;
- Ampliare il partenariato mondiale per lo sviluppo.

L'11 settembre 2008, è stato reso pubblico il Rapporto sugli Obiettivi del Millennio, (Millennium Development Goals Report 2008) a cura delle Nazioni Unite, che sintetizza i risultati conseguiti nelle attività di sviluppo in circa 190 Paesi.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, la lotta alla povertà, questo mira a dimezzare il numero di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno e a ridurre il numero di persone che soffrono la fame.

Alla luce di quanto evidenziato dal Rapporto sugli obiettivi del millennio, "vi sono evidenze che la crescita economica nel 2007 abbia contribuito ad una diminuzione della povertà. Le persone dei Paesi in via di sviluppo che vivono in estrema povertà sono passate da 1,25 miliardi nel 1990, a 980 milioni nel 2004 (scendendo dal 33% circa al 19%), grazie soprattutto ai miglioramenti delle condizioni di vita registrati in molte aree dell'Asia, in particolare nell'Asia orientale e sud-orientale" (Camera dei Deputati, XVI legislatura, 2008).

Tuttavia, nonostante la diminuzione percentuale globale delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema, l'effettivo numero di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno è aumentato di 140 milioni, a causa della crescita della popolazione" (Save the Children, 2007).

3.1.2 L'Agenda 2030 e il primo Goal

Con l'adozione dell'Agenda 2030, le Nazioni Unite hanno promosso il coinvolgimento dell'intera comunità internazionale affinché ogni "individuo, nazione, e segmento sociale" possa contribuire concretamente al percorso che conduce allo sviluppo sostenibile, accedendo in ugual misura alle risorse del pianeta e beneficiando equamente del progresso e della crescita economica. Ogni attore svolge un ruolo fondamentale affinché, in condizioni di uguaglianza, giustizia ed equità sociale, nessuno venga lasciato indietro 'Leave no one behind' (Fondazione Eni Enrico Mattei, 2020).

I 17 Goals di Sviluppo Sostenibile (SDGs) fanno riferimento ad un insieme di tematiche fondamentali per lo sviluppo umano, considerando in maniera bilanciata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: quello economico, sociale ed ecologico, perseguendo la lotta alla povertà, all'ineguaglianza, ai cambiamenti climatici e costituendo società pacifiche basate sul rispetto dei diritti umani (Agenzia per la Coesione Territoriale, n.d.).

Figura 3.1: Agenzia per la Coesione Territoriale. Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Come esposto nel precedente paragrafo, i Millennium Development Goals (MDGs) adottati nel 2000, avevano raggiunto buoni progressi nella riduzione della povertà estrema in molte aree del pianeta, nonostante questi risultati non fossero omogenei in tutte le parti del mondo.

Dimezzare la povertà estrema non ha significato sradicarla completamente.

Per questo motivo, l'Agenda 2030 ha fissato un nuovo obiettivo ancora più ambizioso con il primo SDG: porre fine alla povertà in tutte le sue forme e ovunque entro il 2030 (ASviS, 2024).

L'organizzazione ASviS: Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, nel 2024 ha pubblicato un Rapporto dove viene analizzato lo stato dell'Italia rispetto al raggiungimento dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030.

L'organizzazione nasce nel 2016 con l'obiettivo di promuovere l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite in Italia, sensibilizzando l'opinione pubblica, le istituzioni, il mondo economico e sociale sui temi dello sviluppo sostenibile (ASviS, n.d.-b).

Nel documento viene riportata una dichiarazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres: "È necessario accelerare ora, o il rischio è di perdere ulteriore forza" (United Nations, 2024).

Infatti al 2024, a livello globale, si stima che solo il 17% dei Target monitorati verrà raggiunto entro il 2030, mentre non si registrano progressi, o si osservano peggioramenti, per almeno un terzo dei Target (United Nations, 2024).

A fine giugno 2024, le Nazioni Unite hanno pubblicato il Rapporto annuale in cui si valutano i progressi e i regressi rispetto all'attuazione dell'Agenda 2030 (United Nations, 2024).

Il Rapporto conferma che, a circa sei anni dalla scadenza del 2030, le difficoltà riscontrate sono numerose ed il raggiungimento degli obiettivi critico: dei 135 Target globalmente valutabili (sui 169 associati ai 17 Obiettivi), solo il 17% registra progressi coerenti con la scadenza del 2030. Quasi la metà (48%) evidenzia avanzamenti moderati o marginali, quindi insufficienti per rispettare gli impegni assunti. Oltre un terzo è in fase di stagnazione o regresso (ASviS, 2024).

Per quanto riguarda il Goal 1, 'sconfiggere la povertà', la pandemia COVID-19 ha avuto un forte impatto su di essa, provocandone un aumento per la prima volta dopo decenni. Nonostante il recupero post-pandemia, secondo le stime, nel 2030 circa 590 milioni di persone, pari al 6,9% della popolazione mondiale, vivranno ancora in condizioni di povertà estrema (ASviS, 2024).

Il rapporto evidenzia anche che tra il 2010 e il 2023, si sono registrati peggioramenti in 6 Goal: 1 (povertà), 6 (acqua e servizi igienico sanitari), 10 (disuguaglianze), 15 (ecosistemi terrestri), 16 (governance) e 17 (partnership), segnalando una situazione nazionale decisamente insoddisfacente.

Il Gruppo 20 (G20), forum internazionale che riunisce sia Paesi in via di sviluppo che industrializzati, nell'intento di trovare soluzioni alle questioni economiche e finanziarie globali, ha stipulato la 'Global Alliance Against Hunger and Poverty'.

Il Gruppo è composto da 19 paesi tra cui: Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti e due organismi regionali, vale a dire l'Unione europea e l'Unione africana.

L'iniziativa mira a sostenere i paesi nell'implementazione di politiche efficaci contro la fame e la povertà, contribuendo così al raggiungimento dei SDGs, in particolare il Goal 1 e il Goal 2 (Cooper & Thakur, 2013).

L'Alleanza globale contro la fame e la povertà, propone di migliorare il coordinamento tra il sostegno nazionale e internazionale, aiutando i Paesi a creare e attuare programmi e strumenti politici efficaci per ridurre fame e povertà, coinvolgendo tra i principali attori il Programma Alimentare Mondiale delle Nazioni Unite (WFP).

Oltre 80 Paesi, tra cui l'Italia, che ha confermato il suo impegno come membro fondatore, hanno aderito all'Alleanza, con la partecipazione attiva oltre che del WFP, di altre organizzazioni internazionali come la FAO e l'IFAD. Le sedi operative principali dell'Alleanza si trovano a Roma e Brasilia (ASviS, 2024).

3.2 L'evoluzione dell'Europa sociale

Fino alla metà degli anni Novanta, la nozione di 'Europa sociale' era principalmente associata all'introduzione di norme sovranazionali volte alla salvaguardia e, se possibile, al miglioramento dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, si è verificato un graduale cambiamento sia nel clima politico che nelle prospettive.

Una legislazione vincolante continuava a essere percepita come un ingrediente essenziale della dimensione sociale europea, ed il dibattito sui diritti fondamentali e sull'eventualità di una Costituzione europea a pieno titolo, ha rafforzato ulteriormente le ambizioni giuridiche a riguardo (Ferrera, Matsaganis & Sacchi, 2002).

La visione tipica dell'età d'oro del capitalismo industriale, secondo cui la crescita economica fosse il solo strumento in grado di migliorare le condizioni di vita dei cittadini, iniziò a essere messa in discussione intorno agli anni Ottanta, in seguito ad una serie di eventi economici, sociali, ambientali e politici.

In quel periodo, infatti, numerose crisi scossero la stabilità economica dell'Europa.

Con la stagflazione ossia la combinazione di inflazione e stagnazione economica innescata da shock petroliferi (1973 e 1979), crisi energetiche e dall'aumento del costo delle materie prime, l'idea che lo Stato con le sole politiche di spesa pubblica potesse garantire piena occupazione e una stabile crescita, è iniziata a essere messa in crisi (Santillo & Marino, 2021).

Inoltre, le politiche neoliberiste promosse negli anni Ottanta da leader come Ronald Reagan e Margaret Thatcher, portarono a una maggiore disuguaglianza economica, con una conseguente crescita che non beneficiava equamente tutti i cittadini.

Questi cambiamenti hanno comportato una visione diversa della crescita economica che non assume più il sinonimo di benessere, ma viene vista come obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso un bilanciamento con altri elementi come sostenibilità, equità, qualità della vita e diritti sociali (Harvey, 2005).

Questo cambiamento concettuale degli anni Ottanta, trova conferma nel 1989 con la risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea, nella quale si afferma che "la lotta all'esclusione sociale può essere considerata una parte importante della dimensione sociale

del mercato interno" e che è necessario abbinare le politiche di sviluppo economico a politiche di integrazione specifiche, sistematiche e coerenti.

In essa viene affermato che una componente fondamentale della lotta contro l'esclusione sociale sia l'esistenza di un insieme di misure che garantiscono servizi e risorse sufficienti adattate alla situazione degli individui. Si chiarisce inoltre, che è scorretto pensare che le situazioni di esclusione dipendano soltanto da un'insufficienza di risorse, quando invece è necessario che la lotta contro l'esclusione, implichi che le persone e le famiglie accedano a condizioni di vita adeguate attraverso l'inserimento sociale e professionale.

Pertanto, la risoluzione invita gli Stati membri ad attuare o promuovere azioni volte a garantire a ciascuno l'accesso all'istruzione, alla formazione, all'occupazione, all'alloggio, ai servizi collettivi e all'assistenza medica (Consiglio dell'Unione Europea, 1989)

3.2.1 I programmi della Comunità Economica Europea contro la povertà

Dopo l'adozione del Trattato di Roma del 1957, la permanenza di condizioni di pauperismo e di mancanza di miglioramenti economici e sociali, anche all'interno delle economie più sviluppate, spinse la Comunità Economica Europea a promuovere una serie di programmi mirati, con l'obiettivo di indagare le cause della povertà e di stabilire le politiche di intervento da attuare a diversi livelli istituzionali.

Tra il 1975 e il 1999, prima la Comunità economica europea e poi l'Unione europea, hanno avviato alcuni piani e progetti volti alla riduzione della povertà. Il primo di questi fu un programma sperimentale di 'azione contro la povertà', in cui si discusse e si definì per la prima volta il concetto di povertà a livello europeo (Openpolis, 2021).

Il primo programma sperimentale di 'azione contro la povertà' fu attivo dal 1975 fino al 1980.

Rispetto ai programmi successivi, questo primo viene considerato come il meno incisivo, sia rispetto alla quantità di risorse impiegate, che per la limitata durata di realizzazione.

Tuttavia, rappresentò una svolta importante, poiché per la prima volta la Comunità europea si pose il problema della povertà, della sua estensione e natura e della necessità

di mettere in atto delle politiche specifiche per contrastarla. Affermare l'esistenza del 'problema povertà' nell'ambito comunitario significava infatti dichiarare e riconoscere che lo sviluppo economico, di per sé, non assicura nè l'eliminazione delle disuguaglianze, né la scomparsa della conseguenza estrema di questa, cioè della povertà (Sarpellon, 1981).

Questo primo programma evidenziò importanti elementi di conoscenza del fenomeno della povertà, mostrando come fosse molto più presente in alcuni paesi, anche in quelle regioni europee maggiormente sviluppate sia economicamente che socialmente (Sarpellon, 1981).

Il secondo programma Cee 1981- 1991, fu uno dei primi programmi europei a considerare la povertà come fenomeno strutturale, non solo legato alla mancanza di reddito, introducendo il concetto di inclusione sociale attiva.

Questo intendeva perseguire due obiettivi ambiziosi: proporre, dopo averle sperimentate sul terreno, delle azioni innovative e trasferibili e mettere in luce le cause profonde del fenomeno (Commissione delle Comunità Europee, 1991).

Venne messa in evidenza la necessità e la possibilità di superare l'approccio centrato sui 'gruppi bersaglio' (anziani, immigrati, ecc.), a favore di un 'approccio multidimensionale', azioni centrate su un iter in grado di considerare la complessità dell'esclusione sociale (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1994).

Il terzo programma comunitario di azione contro la povertà (1989-1994), pose grande enfasi sulla creazione di strumenti di monitoraggio statistico. Da esso nacquero le prime rilevazioni di Eurostat: dal primo rapporto del 1990 al più recente del gennaio 1995. Inoltre, si consolidò l'attività di osservazione sulle politiche nazionali tramite il network degli Osservatori nazionali (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1994).

Venne costituito l'Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, un gruppo di esperti indipendenti, tra cui figurava Chiara Saraceno per l'Italia, che produsse quattro rapporti sulle politiche nazionali di contrasto all'esclusione sociale (Brandolini, 2021).

In parallelo, la Comunità Economica Europea propose di definire un 'livello europeo di vita di base' («European Base Line Level of Living», E.B.L.), espresso in termini di

reddito o di altri mezzi, che fosse in grado di soddisfare un insieme di bisogni, definiti come bisogni europei di base (Chiappero Martinetti, 1991).

Il terzo programma favorì anche la nascita di iniziative ben radicate nei territori, che si fondavano su una cooperazione sinergica tra istituzioni pubbliche e soggetti del privato sociale, rafforzando così la dimensione partecipativa e integrata delle politiche di contrasto alla povertà.

3.2.2 Il 2000 europeo: le basi della strategia sociale tra Lisbona e Nizza

Il Consiglio Europeo di Lisbona svoltosi a marzo del 2000, stabilì un'ambiziosa agenda per l'Unione Europea, volta a conseguire nel corso del decennio, una "crescita economica sostenibile capace di garantire un aumento sostanziale del tasso di occupazione, di migliorare la qualità del lavoro e di ottenere una più solida coesione sociale" (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sacconi & Biagi, 2021).

All'interno della Strategia di Lisbona, vennero delineate delle linee guida comuni per gli Stati membri, affiancati dai piani d'azione nazionali contro la povertà. Per realizzare tale approccio venne istituito un nuovo quadro di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri: il Metodo di Coordinamento Aperto (MCA), un processo volontario di cooperazione politica basato su obiettivi e indicatori comuni (Parlamento Europeo, 2025).

Questo metodo venne applicato in settori di competenza dei paesi dell'UE, quali la protezione sociale e l'inclusione (MCA sociale), l'istruzione, la gioventù e la formazione professionale.

Inoltre, uno degli strumenti più innovativi introdotti dal MAC fu il 'mutuo apprendimento', ideato per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze fra gli Stati membri e l'Unione europea (Baroncelli & Farkas, 2008).

Sebbene introdotto nel 2000, il Metodo di Coordinamento Aperto continua ad essere ancora oggi utilizzato in vari settori di competenza nazionale, in particolare nell'ambito delle politiche sociali.

Anche il Consiglio europeo di Nizza, svoltosi nel dicembre 2000, svolse un ruolo importante nella definizione degli indirizzi europei in materia di inclusione sociale.

Con esso il Consiglio europeo approvò una serie di obiettivi per la lotta alla povertà e l'esclusione sociale che includevano:

- la promozione della partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi;
- la prevenzione dai rischi di esclusione;
- l'intervento a favore delle persone più vulnerabili;
- la mobilitazione di tutte le parti interessate (Ferrera, Matsaganis & Sacchi, 2002).

Insieme agli obiettivi per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il Consiglio europeo di Nizza approvò anche l'Agenda sociale europea, che definiva le 'priorità d'azione concrete' per il periodo dal 2001 al 2005 articolate in sei orientamenti strategici per l'intero ambito delle politiche sociali.

Tra queste, particolare attenzione veniva riservata alla "lotta contro la povertà e tutte le forme di esclusione e discriminazione al fine di promuovere l'integrazione sociale" (Ferrera et al., 2002).

Il Consiglio invitò inoltre gli Stati membri a sviluppare priorità nazionali coerenti con tali obiettivi, presentando entro il giugno del 2001, un piano nazionale d'azione biennale corredato da indicatori e modalità di controllo per valutarne i progressi compiuti (Consiglio Europeo, 2000).

Le iniziative promosse dai Consigli di Lisbona e Nizza costituirono il punto di partenza per lo sviluppo di strategie europee più articolate, che permisero l'avvio di un percorso che avrebbe portato, nel decennio successivo, a un rafforzamento dell'impegno politico dell'UE sul fronte sociale.

3.2.3 Dal 2010 al 2030: l'azione sociale dell'UE

La Commissione europea designò il 2010 quale "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale", al fine di rafforzare l'impegno politico dell'Unione avviato con la strategia di Lisbona.

In tale contesto venne presentata la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, accompagnata da una serie di iniziative da perseguire. Tra queste figurava l'inserimento, all'interno della Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, di uno specifico obiettivo comune in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Simonato, 2018).

Nel 2010 si stimava che circa 80,7 milioni di persone nell'Unione Europea fossero a rischio di povertà, con una tendenza in crescita nonostante gli sforzi compiuti sia dall'UE che dagli Stati membri (Eurostat, 2010).

Sempre nel 2010, fu compiuto un passo significativo con l'aggiornamento degli obiettivi della Strategia di Lisbona stabiliti nel 2000 e l'avvio ufficiale della Strategia Europa 2020.

Tra i principali obiettivi figurava la riduzione del 25% del numero di cittadini europei che vivevano sotto la soglia nazionale di povertà, favorendo l'uscita da tale condizione di oltre 20 milioni di persone (Simonato, 2018).

I valori- obiettivo per l'Unione Europea stabiliti dalla Strategia Europa 2020 erano (Commissione europea, 2010):

- aumentare il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni dall'attuale 69 % ad almeno il 75 %;
- migliorare le condizioni per gli investimenti in ricerca e sviluppo del settore privato e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20 %, portare al 20 % la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20 % l'efficienza energetica;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10 % rispetto all'attuale 15 % e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31 % ad almeno il 40 %;
- ridurre del 25 % il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

La Relazione speciale della Corte dei conti europea, intitolata "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio", ha valutato l'efficacia del Semestre europeo, soffermandosi in particolare sull'impatto e sul livello di attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese (RSP).

Nell'ambito di queste raccomandazioni, la Commissione europea ha rilevato una serie di indicatori per la riduzione della povertà, attraverso misure come la promozione dell'occupazione, l'acquisizione di competenze, l'apprendimento permanente, l'ampliamento dei servizi per l'infanzia e l'integrazione nel mercato del lavoro dei cittadini emarginati (Corte dei conti europea, 2020).

Nonostante queste misure, la Corte ha segnalato che l'obiettivo di riduzione della povertà fissato dalla Strategia Europa 2020 non è stato raggiunto. L'impatto negativo della crisi finanziaria sui progressi avrebbe rallentato l'avanzamento e reso necessario un numero maggiore di raccomandazioni mirate unicamente al contrasto della povertà (Corte dei conti europea, 2020).

Per far fronte all'alto tasso di disoccupazione, la Commissione ha introdotto una serie di misure finanziarie destinate principalmente alle regioni con alti livelli di disoccupazione giovanile.

Nonostante questi, tra il 2008 e il 2018, l'incidenza della povertà, misurata dall'indicatore 'rischio di povertà', è aumentata considerevolmente tra i giovani di età compresa tra i 18-24 anni, mentre è diminuita tra gli over 65, generando un divario intergenerazionale tra le due fasce di età che nel 2018 ha raggiunto i 7,0 punti percentuali, a fronte di un differenziale di appena 1,0 punto percentuale nel 2008 (Eurostat, 2020; IMF, 2018).

Nel 2017 l'Unione Europea ha proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali, articolato in 20 princìpi approvati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Il documento ufficiale del Pilastro europeo dei diritti sociali, recita che la misura si propone di fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci, in risposta alle sfide attuali e future, così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali (Commissione europea, 2017).

I principi e diritti si articolano in tre categorie:

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- condizioni di lavoro eque;
- protezione sociale e inclusione.

Il piano ha definito tre obiettivi principali da raggiungere entro il 2030: (Commissione europea, 2021)

- raggiungere un tasso di occupazione del 78% tra i 20 e i 64 anni;
- coinvolgere almeno il 60% degli adulti in attività formative annuali;
- ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

In conclusione, il decennio 2010-2020 ha rappresentato per l'Unione europea un periodo significativo nella definizione e nell'implementazione di politiche volte al contrasto della povertà e all'inclusione sociale, attraverso strumenti rilevanti come la Strategia Europa 2020 e il Pilastro europeo dei diritti sociali.

Sebbene il traguardo del 2030 non sia ancora stato raggiunto, il Rapporto generale sull'attività dell'Unione europea del 2023 evidenzia che mentre l'UE è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo occupazionale del 78% entro il 2030, sono necessari progressi significativi per quanto riguarda l'apprendimento degli adulti e la riduzione della povertà (Commissione europea, 2023).

Anche l'organizzazione Eurodiaconia (rete europea di enti impegnati nell'inclusione sociale e riconosciuta come interlocutore ufficiale presso le istituzioni dell'UE), ha sottolineato che, sebbene siano state avviate iniziative promettenti, l'attuazione del Pilastro richiede un impegno più forte ed efficace a livello nazionale e regionale (Eurodiaconia, 2021).

Queste valutazioni suggeriscono che nonostante alcuni progressi compiuti, è fondamentale un costante e continuo impegno per garantire che le iniziative strategiche europee si traducano in miglioramenti effettivi per i cittadini dell'Unione.

3.3 Povertà e welfare: approcci comparati

Attualmente, nei Paesi dell'Unione Europea emergono differenze significative nella concezione della povertà: alcune si fondano su una visione legata alla responsabilità individuale, altre in cui domina una visione più orientata alla responsabilità collettiva.

La prima prospettiva tende ad attribuire ai poveri la causa principale della loro condizione, mentre la seconda riconduce le origini della povertà a fattori economici, sociali e politici che trascendono il singolo individuo.

Queste diverse visioni di uno stesso fenomeno, rivestono un ruolo fondamentale, poiché il modo in cui uno Stato interpreta le cause della povertà, incide direttamente sulle scelte politiche che adotta.

Una delle prime ricerche sistematiche sulle rappresentazioni della povertà in Europa è stata condotta nel 1981 dall'European Values Study (EVS), coinvolgendo 16 Paesi, tra cui l'Italia, con l'obiettivo di indagare i valori alla base delle istituzioni sociali e politiche europee (GESIS, n.d.).

L'analisi dei dati ha evidenziato una correlazione tra le percezioni dei cittadini sulle cause della povertà e i modelli di welfare adottati nei rispettivi Paesi. Nei Paesi dove la povertà era attribuita prevalentemente a fattori strutturali e sociali, si osservava una maggiore presenza di interventi pubblici nel welfare. Al contrario, nei contesti in cui prevaleva una visione centrata sulla responsabilità individuale, i modelli di welfare tendevano ad essere meno interventisti e più selettivi.

3.3.1 Il welfare

Lo stato sociale si configura come insieme strutturato di politiche pubbliche orientate ad affrontare e risolvere problemi di natura sociale. È 'stato sociale' tutto ciò che ha a che vedere con il welfare/benessere sociale dei cittadini.

In particolare, il welfare state rappresenta un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni ritenuti rilevanti. Tale protezione si concretizza tramite forme di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali nonché specifici doveri contributivi da parte dei cittadini (Ferrera, 2019).

La funzione centrale di queste politiche è di ridurre le disuguaglianze create dal mercato promuovendo così una maggiore uguaglianza sociale.

È importante sottolineare che, come affermato da Chiara Saraceno nel libro 'Il welfare', "affinché si possa parlare di welfare state, e non semplicemente dell'esistenza di una qualche forma di protezione sociale, occorre che lo Stato assuma in modo sistematico la responsabilità per la soddisfazione dei bisogni fondamentali dei suoi cittadini e non solo di alcune categorie" (Saraceno, 2013).

Le politiche sociali principali si articolano in 4 macro aree (Ranci & Pavolini, 2015):

- Politiche pensionistiche, rivolte a fronteggiare i rischi legati alla vecchiaia, come la perdita della capacità lavorativa e di sicurezza economica che caratterizza l'età anziana; il rischio di invalidità; il rischio di morte in presenza di familiari superstiti;
- Politiche sanitarie, finalizzate alla tutela dal rischio di malattie e dei bisogni sanitari connessi ad essa;
- Politiche del lavoro, volte non solo a contrastare la disoccupazione, ma anche a regolare il mercato del lavoro per prevenirla;
- Politiche di assistenza sociale, indirizzate a un ampio e sfumato ventaglio di rischi e bisogni, tra cui perdita dell'autosufficienza personale, la povertà economica, le difficoltà di accesso all'abitazione, la presenza di persone deboli nel nucleo familiare, ecc.

Oltre al concetto di benessere, altre due nozioni sono fondamentali nella comprensione delle politiche sociali: la nozione di rischio e di bisogno.

La struttura dei sistemi di welfare viene rappresentata attraverso il 'diamante del welfare', un modello che evidenzia le quattro principali fonti di produzione del benessere sociale - lo Stato, il mercato, la famiglia e il terzo settore – nonché le interazioni sia formali che informali che si instaurano tra esse.

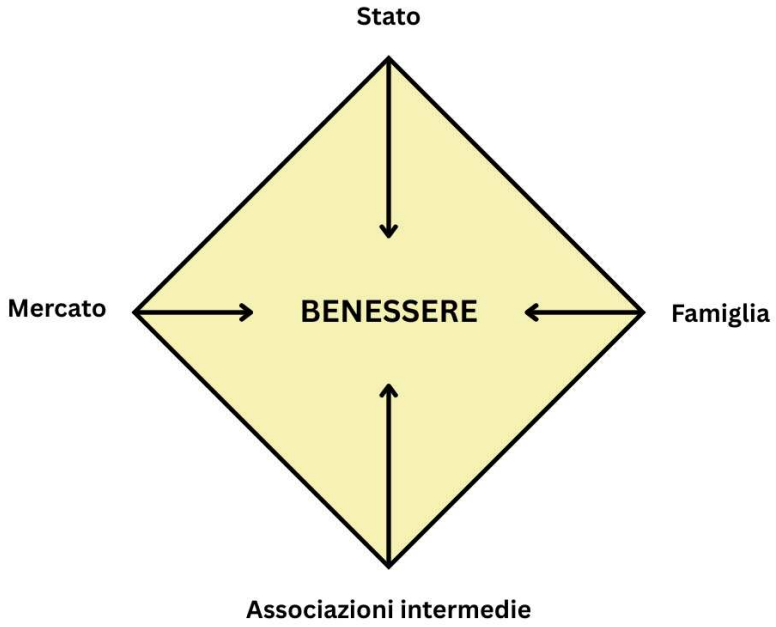

Figura 3.2: Il diamante del welfare

3.3.2 I modelli di welfare secondo Espring Andersen

Lo stato sociale si occupa delle condizioni di vita degli individui, delle loro risorse e opportunità lungo tutto l'arco della vita (infanzia, giovinezza, età adulta, vecchiaia); il sociologo e politologo Gøsta Esping-Andersen ha sintetizzato questa funzione del welfare con l'espressione 'dalla culla alla tomba' (Esping-Andersen, 1990).

Considerato uno tra i massimi studiosi ed esperti dei sistemi di Welfare e delle politiche economico-capitaliste, Esping Andersen è il primo a introdurre il concetto di 'regime di welfare' inteso come un modello di gestione e organizzazione delle politiche di welfare, del suo intreccio con la struttura della famiglia, dello Stato e del mercato del lavoro.

In "Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo", Esping Andersen spiega come il sistema complessivo di welfare di un Paese è il risultato dell'interazione di tre fonti: il governo, il mercato, la famiglia.

Questo è il motivo per il quale è più appropriato parlare di 'regimi di welfare' piuttosto che di 'welfare states' o di 'modelli di welfare' poiché una crescita, o diminuzione,

nel contributo di uno dei tre pilastri, ripercuoterà immediatamente sugli altri (Esping-Andersen, Da Roit & Sabatinelli, 2005).

Esping-Andersen (1990, 1999) individua tre principali regimi di welfare, corrispondenti ad altrettanti sistemi politico-sociali: il regime liberale, quello conservatore-corporativo e quello socialdemocratico.

Questa classificazione dipende dalla posizione che ciascun sistema nazionale assume rispetto a tre diversi aspetti dello stato assistenziale:

a.) la de-mercificazione ossia il grado di dipendenza del cittadino dal mercato del lavoro. In altri termini, va a considerare quanto il welfare state sia in grado di garantire il diritto di reddito indipendentemente dalla partecipazione al mercato del lavoro (ovvero dalla vendita della propria forza lavoro);

b.) la de-stratificazione intesa come il livello con cui il sistema delle prestazioni sociali incide sulle politiche di riduzione delle diseguaglianze sociali;

c.) la de-familizzazione (introdotta successivamente da Esping- Andersen), che indica il livello in cui le politiche sociali riescono a ridurre la dipendenza degli individui dal nucleo familiare (Esping-Andersen, 1999).

Il regime liberale si fonda principalmente su interventi basati sulla 'prova dei mezzi' (means-test) ovvero in misure assistenziali destinate al solo previo verificarsi dei mezzi effettivi di sostentamento di cui dispone il beneficiario.

Questo implica un intervento dello Stato ridotto al minimo, con una forte promozione del ricorso al mercato per la soddisfazione dei bisogni individuali. La maggior parte dei programmi pubblici di assistenza e previdenza sociale hanno come principali destinatari i soggetti ad alto rischio di esclusione, di indigenza o di necessità. In tal senso, lo Stato interviene unicamente nei casi più gravi, in situazioni di emergenza e di estrema occorrenza, e i programmi si fondano più sul bisogno che sul riconoscimento di diritti universali di cittadinanza.

In questo regime la demercificazione è bassa per la forte dipendenza degli individui dal mercato; anche la destratificazione è bassa, a causa del dualismo tra il 'welfare dei

poveri' (fornito dallo Stato) e il 'welfare dei ricchi' (assicurato dal mercato privato); la defamilizzazione è invece di medio livello poiché le fasce più deboli della popolazione continuano a dipendere dal sostegno e dall'aiuto familiare.

Tale regime è diffuso nei paesi anglosassoni come Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Canada (Ascoli & Pavolini, 2001).

Il regime conservatore-corporativo invece, si caratterizza per una massiccia presenza di schemi assicurativi pubblici facenti riferimento alla posizione occupazionale del beneficiario e per la particolare fiducia riposta nelle strutture intermedie, come le associazioni e le famiglie. Questo viene racchiuso nel concetto di 'sussidiarietà' degli interventi pubblici, principio in ragione del quale appunto, lo Stato interviene solo nella misura in cui i bisogni non trovano risposta a livello individuale, familiare o da parte di associazioni intermedie.

Le misure di welfare sono strettamente collegate alla posizione occupazionale, pertanto i destinatari sono i lavoratori, in particolari maschi e capofamiglia.

La demercificazione è media, poiché la dipendenza dal mercato è attenuata, ma non annullata; la destratificazione è medio bassa: il welfare non contrasta le disuguaglianze sociali e la segregazione di genere; la defamilizzazione è bassa: la dipendenza dal sostegno e dall'aiuto familiare è massima e si protrae a lungo. Questo regime è diffuso in paesi come Germania, Austria, Francia e Olanda (Arts & Gelissen, 2002).

Infine, il regime socialdemocratico si distingue per una predominanza di schemi universalistici basati sulla cittadinanza ed un riconoscimento del diritto alle prestazioni dello Stato a tutti i cittadini. Lo Stato assume un ruolo ampio e attivo, riconoscendo i diritti sociali a tutti i cittadini. La politica sociale e occupazionale viene definita 'produttivista' poiché volta a massimizzare le capacità lavorative e produttive degli individui.

In questo regime la demercificazione è alta, poiché la dipendenza dal mercato è molto attenuata; anche la destratificazione ha un livello alto, poiché vi è un'eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini, "tutti beneficiano, tutti si sentono in dovere di contribuire"; ed infine la defamilizzazione è alta poichè la dipendenza dal sostegno e dall'aiuto familiare è minima.

Si tratta di un modello quindi, in cui i diritti alle prestazioni dello Stato sono rico-

nosciuti agli individui sulla base del diritto di cittadinanza e non sulla contribuzione, sui rapporti di lavoro, sulla prova della condizione di bisogno. Questo modello è tipico dei Paesi scandinavi come Svezia, Danimarca e Norvegia (Esping-Andersen, 1990).

Secondo la classificazione di Esping-Andersen, l'Italia rientrerebbe nel regime conservatore-corporativo, dove lo Stato svolge un ruolo sussidiario e la famiglia rappresenta un pilastro fondamentale nel welfare. Tuttavia, questa classificazione risulta solo parzialmente adeguata a descrivere le specificità dei paesi dell'Europa meridionale. Sarà Maurizio Ferrera (1996), a proporre in un secondo momento, l'esistenza di un quarto regime, definito 'mediterraneo' o 'familista', che sarà analizzato nel paragrafo successivo.

Del resto Esping-Andersen stesso aveva messo in luce alcune contraddizioni presenti in sistemi eccessivamente fondati sulla famiglia, osservando che: "Uno dei grandi paradossi del nostro tempo è che a ostacolare la formazione delle famiglie sono proprio le politiche familiste" (Esping-Andersen, 1990).

3.3.3 I modelli di welfare secondo Maurizio Ferrera

Maurizio Ferrara, sociologo e politologo italiano di fama internazionale, nel 2006 definì i sistemi di Welfare come "un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale introducendo specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria" (Ferrera, 2006).

Ciò che interessa maggiormente il politologo non risiede tanto nella quantità della protezione fornita, quanto piuttosto nell'indagare "chi sia protetto, come e quanto efficacemente".

Partendo dalla classica tripartizione dei regimi di welfare elaborata da Esping- Andersen, Maurizio Ferrera propone l'integrazione di un quarto modello che definisce 'Welfare mediterraneo' o 'dell'Europa meridionale'.

Questo modello si fonda su un assetto sociale e culturale in cui la famiglia assume il ruolo centrale di cura e assistenza dei propri membri; la famiglia e le reti parentali hanno una responsabilità primaria nella tutela dei soggetti vulnerabili.

Lo Stato a sua volta, interviene solto attraverso modalità residuali, agendo secondo una logica di 'sussidiarietà passiva', riconoscendo socialmente e legalmente il ruolo regolativo delle reti sociali primarie, senza che lo Stato le sostenga attivamente tramite sussidi o trasferimenti monetari (Da Roit & Sabatinelli, 2005).

In tale contesto, l'intervento pubblico ed i meccanismi di protezione del welfare state si attivano solo dopo il fallimento o l'impossibilità delle reti sociali primarie di fornire assistenza agli individui in presenza di un bisogno manifesto (Vogliotti & Vattai, 2014).

Questo ritardo operativo contribuisce all'assenza di una rete universale e tempestiva di sicurezza sociale (Paci & Pugliese, 2011).

Un ulteriore tratto distintivo del modello è la preferenza per i trasferimenti monetari rispetto all'erogazione la cui gestione è spesso affidata alle famiglie.

Nel modello di welfare familista, il grado di demercificazione appare disomogeneo: elevata per alcune categorie protette, ma molto bassa per altre. La destratificazione si mantiene invece su livelli modesti, poiché il sistema tende a riprodurre nuove forme di disuguaglianza che attraversano trasversalmente la struttura delle classi sociali.

I paesi che maggiormente incarnano questo modello sono quelli dell'Europa meridionale: Italia, Spagna, Portogallo e Grecia.

3.4 Il caso della Francia

Analizzando il caso italiano in merito alle politiche di contrasto alla povertà, all'inclusione sociale e all'inserimento lavorativo, risulta importante comprendere il modello di welfare entro il quale si inserisce al fine di ottenere una panoramica più ampia possibile degli elementi e caratteristiche politiche e sociali, che hanno determinato e determinano tuttora, le misure adottate.

Al fine di analizzare come tali politiche, trovano applicazione, visione e implementazione in sistemi di welfare differenti, è stato scelto come termine di confronto la Francia, Paese particolarmente significativo per l'architettura articolata e stratificata delle sue politiche contro la povertà. In particolare Bruno Palier e Luana Petrescu (2022) definiscono il sistema francese 'complesso e ibrido', combinato da un forte modello Bismarckiano con

un nucleo universalistico e assistenziale (Palier & Petrescu, 2022).

Come spiegato sopra, la Francia si colloca nel sistema di welfare conservatore-corporativo.

In Francia il regime generale di sicurezza sociale è finanziato per circa l'80% attraverso contributi derivanti dalle retribuzioni dei lavoratori.

Questo sistema si articola secondo una struttura gerarchica che coinvolge enti a livello nazionale, regionale e locale, strutturati a seconda della natura del rischio.

La gestione di questi enti è paritetica, mentre il loro funzionamento è sottoposto al controllo di diversi ministeri competenti: il Ministero dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità Industriale e Digitale, il Ministero del Lavoro, della Piena Occupazione e dell'Inserimento, il Ministero della Salute e della Prevenzione e il Ministero della Solidarietà, dell'Autonomia e delle persone con disabilità (Cleiss, n.d.-a).

Il sistema francese di protezione sociale si compone principalmente da un insieme di regimi legali (Cleiss, n.d.-b), tra cui:

- Il regime generale, che rappresenta il nucleo principale della protezione sociale in Francia coprendo la maggior parte dei lavoratori dipendenti del settore privato e i loro familiari. Le aree a cui si rivolge comprendono: malattia e maternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, pensioni di vecchiaia e prestazioni familiari. Tra gli enti gestori vi sono la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) e la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF).

- Il regime speciale, dedicato a particolari figure professionali storicamente tutelate da sistemi privilegiati come: ferrovieri; elettricisti e gasisti; personale della Banca di Francia; dipendenti dell'Opera di Parigi. Questi regimi garantiscono condizioni di pensionamento e assistenza sanitaria spesso più favorevoli rispetto al regime generale.

- Il regime agricolo: rivolto ad agricoltori autonomi e lavoratori agricoli dipendenti. È gestito dalla Mutualitè Sociale Agricole (MSA) che offre prestazioni simili a quelle del regime generale, ma adattate alle specificità del settore agricolo.

- Il regime autonomo: riservato a professionisti autonomi come artigiani, commercianti e liberi professionisti. Dal 2018 è stato integrato nel regime generale, pur mantenendo alcune modalità gestionali specifiche per determinate categorie.

- Il regime della funzione pubblica, destinato ai funzionari statali, territoriali e ospedalieri. Le pensioni sono a carico diretto dello Stato (non finanziate da contributi accantonati, ma tramite il bilancio pubblico). Le prestazioni sanitarie sono garantite dal regime generale, ma con specificità per il personale pubblico.

Di seguito si riportano le principali politiche adottate dalla Francia indirizzate alla lotta alla povertà, alla promozione dell'inclusione sociale e alla tutela dei lavoratori, attraverso strumenti di attivazione e di sostegno al reddito.

3.4.1 Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions 1998

La legge n.98-657 del 29 luglio 1998 di "Orientamento relativa alla lotta contro le esclusioni", rappresenta la prima grande legge quadro adottata in Francia per la lotta all'esclusione sociale. La legge fu promossa durante il governo di Lionel Jospin, in un periodo caratterizzato da una forte attenzione alla coesione sociale; la legge ha segnato una svolta nel modo in cui lo Stato francese affronta le disuguaglianze (Monéger, 1999).

Questa normativa sancisce il diritto all'inserimento sociale e professionale, proponendo un approccio integrato che include l'accesso all'alloggio, alla salute, al lavoro ed alla formazione. Non si limita a risposte assistenzialiste, ma introduce una prospettiva centrata sull'inclusione e sull'effettiva fruizione dei diritti fondamentali da parte di tutti i cittadini, segnando una svolta nell'intervento statale (Revet, 1998).

L'obiettivo dichiarato è quello di garantire, sull'intero territorio nazionale, l'accesso concreto di tutti i cittadini ai diritti fondamentali nei settori dell'occupazione, dell'alloggio, della protezione della salute, della giustizia, dell'istruzione, della formazione e della cultura, della protezione della famiglia e dell'infanzia, attraverso una politica in grado di conoscere, prevenire e rimuovere, tutte le condizioni che possono generare esclusioni (Revet, 1998).

Un elemento centrale della legge è il riconoscimento del ruolo chiave degli enti locali, attraverso il coinvolgimento di questi nella progettazione e realizzazione degli interventi.

La legge sottolinea anche il ruolo delle collettività territoriali e delle associazioni nella lotta all'esclusione, promuovendo partenariati pubblico-privati.

L'articolo 4 della legge stabilisce che "ogni disoccupato di età compresa tra i sedici e i venticinque anni o qualsiasi disoccupato di lunga durata o che incontri difficoltà di inserimento professionale, ha diritto a un'accoglienza, a un bilancio delle competenze e a un'azione di orientamento professionale per beneficiare di un nuovo inizio, sotto forma di formazione, di sostegno individualizzato o di un percorso verso l'occupazione, la creazione o la ripresa di un'impresa" (Loi n° 98-657, 1998, art. 4).

L'art 5 della legge, successivamente abrogato nel 2003, specificava che tale inserimento e orientamento avveniva attraverso azioni personalizzate su iniziativa dello Stato attraverso accompagnamenti personalizzati, in particolare attraverso misure di lotta all'analfabetismo, di acquisto accelerato di un'esperienza professionale, di orientamento e qualificazione, accompagnato, se necessario, a iniziative culturali o sportive (Loi n° 98-657, 1998).

Nonostante molte parti della legge siano state in seguito modificate o abrogate, la legge del 1998 è stata una delle prime a promuovere un approccio multidimensionale e integrato alla lotta contro la povertà e all'esclusione sociale, superando la logica puramente assistenzialista a favore di una visione basata sui diritti e sull'inclusione attiva.

La legge ha così istituzionalizzato un principio chiave: l'accesso universale ai diritti fondamentali. Ha sancito un dovere di intervento statale non solo nei confronti dei bisogni materiali, ma anche nell'accompagnamento dei soggetti vulnerabili verso l'autonomia e l'integrazione socio-professionale.

Sebbene molte delle sue disposizioni siano state successivamente modificate o abrogate, lo spirito della legge del 1998, resta un riferimento nelle politiche francesi di contrasto alla povertà e all'esclusione, influenzando anche gli strumenti successivi come il Revenu de Solidarité Active (RSA), la Stratégie nationale contre la pauvreté e il più recente France Travail.

3.4.2 Dal Revenu minimum d'insertion al Revenu de Solidarité Active

Nel 1988 con la Legge n. 88-1088 del 1° dicembre, la Francia ha introdotto il Revenu minimum d'insertion (RMI), legge successivamente modificata dalla L. 92-722 del 29 luglio 1992 e rimasta in vigore fino al 2009, quando venne sostituita dal Revenu de solidarité active (RSA).

Il Revenu minimum d'insertion ovvero il Reddito minimo di integrazione, fu concepito per garantire un reddito minimo alle persone prive di altre forme di sostegno economico, garantendo a tutti i cittadini francesi e ad alcune categorie di stranieri, un livello minimo di reddito sufficiente per una vita dignitosa (Toso, 2017).

Tuttavia, tale strumento presentava importanti limiti, soprattutto per quanto riguarda l'inserimento lavorativo. Il RMI tendeva infatti a sostenere una logica prevalentemente assistenziale.

Il sussidio veniva progressivamente ridotto man a mano che il beneficiario rientrava nel mercato del lavoro, fino ad annullarsi entro i successivi dodici mesi (Toso, 2017).

Secondo Andrea Ciarini (2019), autore del capitolo dedicato alla Francia nel volume "Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?", le critiche rivolte all'RMI hanno sottolineato a lungo la presenza di molteplici disincentivi al lavoro, da un lato per la progressiva riduzione dei sussidi in corrispondenza del rientro nel mercato del lavoro, dall'altro per la mancanza di strumenti che sostenessero i redditi da lavoro più bassi.

Nel 2009, come strumento di contrasto alla povertà, venne introdotto l'RSA in sostituzione dei due precedenti istituti: RMI e l'Allocation de Parent Isolé (API), una forma di trasferimento assistenziale per le famiglie monoparentali.

Questo segnò il passaggio da un modello di semplice sussidio a uno orientato all'attivazione.

L'RSA è strutturato come un sistema misto che permette sia di garantire un buon livello di sussistenza, sia di evitare le trappole della povertà, assicurando un reddito da lavoro superiore a quello offerto dal sistema assistenziale. Non si limita a fornire un reddito minimo a chi è senza lavoro, ma si configura come un reddito integrativo per i lavoratori a basso salario, incentivando così il ritorno all'occupazione e riducendo il rischio di povertà lavorativa (Redattore Sociale, 2009).

Rispetto all'RMI, il nuovo strumento garantisce una quota compresa tra il 60% e il 70% del reddito supplementare derivante dall'attività lavorativa, senza che questo riduca automaticamente il sussidio pubblico (Garnero, 2009).

La logica sottesa al RSA è quella di sostenere l'autonomia economica attraverso percorsi attivi di reinserimento nel mercato del lavoro.

Nel ventennio successivo al passaggio dal RMI al RSA, il numero delle famiglie beneficiarie si è mantenuto stabile, attestandosi intorno a 1,8-1,9 milioni (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques [DREES], 2024).

L'ampio orientamento verso servizi di supporto e la sperimentazione di percorsi personalizzati, testimoniano una progressiva evoluzione verso modelli di protezione sociale più attivi ed inclusivi, senza aumentare la marginalizzazione dei percettori.

3.4.3 Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLCP) 2018

Nel 2018, il governo Macron ha lanciato la Strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà (SNPLCP), con l'obiettivo di contrastare non solo gli effetti, ma anche le cause strutturali dell'impoverimento, mettendo in campo strumenti che favorissero l'uscita dalla povertà.

Come dichiarato dal delegato interministeriale per la prevenzione e la lotta alla povertà infantile e giovanile, Olivier Noblecourt, questa trasformazione radicale si fonda su due assi principali: da una parte la priorità data all'investimento sociale per combattere la povertà nei bambini e giovani, principali vittime nella vita quotidiana e nel futuro; dall'altra, l'impegno in una politica determinata rispetto all'uscita dalla povertà attraverso il lavoro, che rafforzi l'impegno sia dei beneficiari sia delle istituzioni pubbliche.

Olivier Noblecourt nel 2018, afferma come "Non esiste accompagnamento sociale, senza prospettiva di accesso all'impiego" e che lo sviluppo della prevenzione e dell'investimento sociale permettono di ristabilire l'uguaglianza repubblicana, conciliando pari opportunità e accesso ai mezzi. Questo permette a milioni di famiglie di restituire fiducia e speranza nella Repubblica, evitando che i bambini poveri di oggi, siano gli adulti poveri di domani.

La strategia di intervento si articola attorno a cinque impegni principali (Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, 2021):

- L'attenzione sulle pari opportunità fin dalla prima infanzia per congelare la trasmissione intergenerazionale della povertà;
- Garantire quotidianamente i diritti fondamentali dei bambini;
- Assicurare un percorso formativo garantito per tutti i giovani;
- Diritti sociali più accessibili, più equi e più incentivanti all'attività;
- Investire nell'accompagnamento personalizzato verso l'occupazione.

L'attuazione della SNPLCP avviene secondo un approccio interministeriale: a livello nazionale, è coordinata da più ministeri competenti; a livello territoriale è implementata dai commissari per la lotta alla povertà, operanti sotto l'autorità dei prefetti regionali (Assemblée nationale, 2023).

La strategia coinvolge attivamente anche degli enti locali come consigli regionali, dipartimentali e comunali, attraverso accordi contrattuali che stabiliscono obiettivi comuni e specifici, calibrati sul contesto e sulle esigenze territoriali.

In questo quadro si inserisce anche la Prime d'Activitè introdotta nel 2016, che rappresenta uno dei pilastri operativi della lotta alla povertà lavorativa. Si tratta di un sussidio di integrazione al reddito da lavoro, con l'obiettivo principale di sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori a basso reddito, incentivando la permanenza o il rientro nel mercato del lavoro, contrastando così la povertà lavorativa e le dinamiche di disincentivo all'occupazione (Garnero et al., 2021).

La Prime d'Activité francese è strutturata in 3 fasi tra cui: una fase iniziale in cui il trasferimento di denaro aumenta all'aumentare del reddito da lavoro; un plateau centrale con un'erogazione stabile; e una fase di uscita in cui il beneficio decresce progressivamente oltre una determinata soglia.

Questa architettura ha permesso di incentivare anche il lavoro a tempo parziale evitando aliquote marginali elevate quando i beneficiari migliorano la propria posizione lavorativa.

La Prime d'Activité ha rappresentato un pilastro per la promozione della mobilità sociale attraverso il lavoro. Grazie ad essa, la Francia figura tra i paesi europei con i maggiori incentivi al lavoro per i beneficiari di redditi minimi.

Tuttavia, il costo per il bilancio pubblico è elevato: la Prime d'Activité ha un impatto di circa 10 miliardi all'anno (Garnero et al., 2021).

Nel complesso, la SNPLCP ha segnato un cambio di paradigma nelle politiche sociali francesi, spostando l'attenzione da politiche curative e assistenziali verso un modello preventivo, radicato nei territori e fondato su diritti, corresponsabilità e professionalizzazione del lavoro sociale. Essa definisce un quadro articolato per il contrasto strutturale alla povertà e costituisce la cornice di riferimento per le politiche successive come il Revenu Universel d'Activité (RUA), France Travail e il Pacte des solidarités. (Haut Conseil du Travail Social, 2023).

3.4.4 Revenu Universel d'Activité (RUA) 2024

Il Revenu Universel d'Activité (RUA), ovvero il Reddito Universale di Attività, è stato annunciato in Francia nel 2018, come parte integrante della Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté dal presidente Emmanuel Macron (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2018).

Si propone come prestazione unica, derivata dalla fusione di vari aiuti sociali per semplificare e unificare le principali prestazioni sociali destinate alle persone in difficoltà economica. L'obiettivo centrale del RUA è la creazione di un'unica prestazione sociale, ottenuta attraverso la fusione di diversi strumenti esistenti, tra cui il Revenu de solidarité active (RSA), la Prime d'Activité e l'Allocation aux adultes handicapés (France Stratégie, 2019).

Questo avrebbe semplificato il sistema di welfare, rendendo i diritti sociali più accessibili e comprensibili per i beneficiari, nonché più equi e coerenti, rafforzando i meccanismi di attivazione lavorativa. Inoltre, l'unificazione delle prestazioni era finalizzata a evitare il rischio della trappola della povertà, in cui il passaggio all'occupazione comporta la perdita di benefici tale da scoraggiare l'inserimento lavorativo (Haut Conseil du Travail Social, 2023).

Tra il 2019 e il 2020, è stata avviata una fase di consultazione pubblica e concertazione interistituzionale per delineare i criteri e le modalità attuative del RUA.

Il progetto è rimasto inserito nell'agenda normativa e politica, tuttavia lo scoppio della pandemia da Covid-19 ne ha bloccato l'avanzamento, fino alla definitiva sospensione nel 2021.

Il progetto è tornato all'attenzione del dibattito politico nel 2024, nell'ambito del Pacte des solidarités 2023-2027. Nonostante questo rilancio, anche in questa versione aggiornata, il RUA non è mai entrato in vigore come misura unificata e operativa.

Ciononostante, l'idea alla base, ovvero una prestazione unica, modulare e incentivante, continua a rappresentare un punto di riferimento per il dibattito sulle riforme del sistema di protezione sociale in Francia.

3.4.5 France Travail 2024

Nel gennaio 2024, la Francia ha avviato ufficialmente la France Travail, la nuova agenzia nazionale per l'impiego che ha preso il posto del Pôle emploi.

Questa riforma si inserisce nel quadro del Pacte des solidarités e mira a rafforzare la cooperazione tra gli attori coinvolti nell'occupazione, migliorando l'inserimento lavorativo e semplificando i percorsi di accompagnamento verso l'occupazione e verso l'accesso ai servizi per le persone disoccupate (Visentin, 2024).

France Travail fornisce supporto sia alle persone in cerca di un'occupazione, che alle imprese impegnate nella selezione del personale, rappresentando un'evoluzione del modello esistente verso un sistema più integrato e personalizzato (Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, 2023).

L'intervento dell'agenzia si fonda su tre pilastri principali:

- Universalità dell'accompagnamento: ogni persona iscritta nei servizi per l'impiego riceve una presa in carico personalizzata, indipendentemente dal suo status (giovani, beneficiari del RSA, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità).

- Obbligo di attivazione: i beneficiari del Revenu de solidarité active (RSA) devono sottoscrivere un contratto di impegno che prevede almeno 15-20 ore settimanali di

attività, tra cui formazione, ricerca attiva di lavoro, stage, o attività socialmente utili.

- Coordinamento territoriale: France Travail lavora in rete con altri attori pubblici e privati dell'inserimento socio-professionale tra cui CAF, Mission locale, Cap emploi, dipartimenti, secondo una logica di "presa in carico integrata" sul territorio (Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, 2023).

L'accesso ai servizi di France Travail avviene attraverso un processo articolato.

Le persone iscritte all'agenzia, dopo una valutazione approfondita effettuata da uno degli attori pubblici o privati di inserimento, vengono indirizzate verso la struttura più adatta al proprio profilo, senza che sia necessario l'accompagnamento di un consulente dell'agenzia.

Prima dell'avvio del percorso, viene formalizzato e firmato un contratto tra il beneficiario e France Travail, al fine di stabilire impegno e responsabilità reciproca (France Travail, 2024a).

Gli elementi essenziali del nuovo sistema si possono così sintetizzare:

- Tutte le persone in cerca di lavoro saranno iscritte a France Travail;
- Ogni persona iscritta beneficerà di un orientamento verso la struttura di accompagnamento più adeguata alla propria situazione e ai propri bisogni;
- Seguirà una diagnosi approfondita, realizzata dall'organismo di riferimento incaricato del suo accompagnamento;
- Sarà quindi firmato un contratto di impegno tra il beneficiario e France Travail, volto a definire diritti e doveri reciproci;
- Le persone in cerca di lavoro beneficeranno di un sistema basato su diritti, ma anche su obblighi, come già previsto nel sistema attuale;
- Sono inoltre previste misure specifiche per facilitare l'accesso all'occupazione delle persone con disabilità (France Travail, 2024b).

Oltre al supporto agli individui, France Travail offre servizi di consulenza anche alle imprese, accompagnandole nel processo di selezione del personale, in linea con un approccio che mira a creare un sistema del lavoro più coerente, collaborativo ed efficace.

3.4.6 SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) 2025

Nel 2025, il salario minimo interprofessionale di crescita in Francia (SMIC), è stato fissato a 11,88 euro lordi l'ora, in seguito a un aggiornamento effettuato il 1° novembre 2024. Tale incremento, pari al 2% rispetto al valore precedente, ha portato il salario minimo mensile lordo per un impiego a tempo pieno (35 ore settimanali), a 1.801,80 euro (Décret n° 2024-951 du 23 octobre 2024).

Ogni anno, il governo francese aggiorna il SMIC in conformità con le disposizioni previste dal Codice del lavoro, basando tale rivalutazione sull'inflazione, calcolata considerando anche il costo della vita per il 20% delle famiglie con redditi più bassi (Martin, 2025).

3.5 Confronto tra Italia e Francia

Al netto dell'elaborazione e studio delle principali leggi italiane e francesi di contrasto alla povertà e inclusione sociale, è possibile cercare di confrontarle per evidenziarne similitudini o differenze anche sulla base dei sistemi di welfare di riferimento.

Come osservato precedentemente, i due Paesi fanno riferimento a due sistemi di welfare diversi i quali si riflettono all'interno dell'elaborazione e attuazione delle politiche, nonché alle priorità di queste e agli obiettivi che perseguono.

Il modello familista italiano, pone i membri della famiglia come protagonisti della responsabilità nella tutela dei soggetti vulnerabili lasciando allo Stato un ruolo secondario in cui l'intervento solitamente si attiva solo dopo un fallimento di quello messo in atto dal nucleo familiare.

Nel modello di welfare conservatore, di cui fa parte la Francia, viene data molta rilevanza alla posizione lavorativa dell'individuo, la quale viene strettamente collegata alla prestazione sociale. Anche in questo caso però, l'intervento dello Stato avviene nel-

le situazioni in cui viene meno la capacità della famiglia di provvedere ai bisogni dei suoi componenti, pur mantenendo in alcuni casi un ruolo attivo anche in assenza di un fallimento familiare completo.

In entrambi i Paesi, gli incentivi contributivi non riescono a raggiungere il loro scopo di promuovere l'occupazione, poiché le leggi e i regolamenti li rendono poco efficaci o addirittura scoraggianti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003).

Prendendo in esame la politica francese del Revenu de Solidaritè Active (RSA) del 2009, questa prevedeva un sostegno all'individuo attraverso una soglia minima di reddito, indipendentemente dalla condizione familiare, ma con l'obiettivo di garantire l'inserimento lavorativo e determinare l'autonomia del singolo. Parliamo quindi di una misura che può essere considerata come "universalistica correttiva".

Nel caso dell'Italia, con le norme del Reddito di Cittadinanza o dell'Assegno di inclusione, le misure applicate sono più 'selettive e familistiche' poiché l'accesso ad esse dipende fortemente dalla condizione familiare, sia rispetto al reddito che alla composizione del nucleo.

La Francia tende a considerare l'individuo come soggetto di diritto autonomo, mentre l'Italia collega i diritti alle condizioni familiari e reddituali con un approccio alla povertà di universalismo vs selettività.

Analizzando invece le finalità delle norme rispetto al reddito minimo o all'inserimento lavorativo, entrambi i Paesi coniugano il trasferimento monetario con l'attivazione di un percorso lavorativo ma con focus differenti.

In Francia ad esempio, sempre l'RSA viene concepita come integrazione del reddito da lavoro piuttosto che come unica erogazione monetaria. La misura di fatti rimane accessibile anche in assenza di lavoro. Nel caso dell'Italia in particolare nel Supporto per la formazione e il lavoro, la misura è strettamente condizionata all'attivazione: si configura più come politica del lavoro mascherata da misura assistenziale. L'erogazione monetaria è subordinata all'adesione a percorsi formativi o di impiego.

Mentre quindi la Francia concepisce il reddito minimo a un diritto indipendente, che può accompagnare al lavoro, l'Italia lo lega alla disponibilità di formazione o attivazione lavorativa.

Ulteriore elemento da considerare è la condizionalità: mentre la Francia dispone di misure più personalizzate (ad esempio il contrat d'engagement réciproque), l'Italia ha condizioni più rigide e standardizzate.

Possiamo in linea teorica sostenere che mentre la Francia applica un welfare più strutturale e centrato sull'individuo, l'Italia ricorre a un welfare più emergenziale, fortemente dipendente dal contesto familiare e territoriale.

Di seguito alcuni grafici riportano i livelli di povertà nei paesi Europei, nei periodi tra il 2008 e il 2016 e negli ultimi dati disponibili (2024).

Basato sulla metodologia comparativa di Eurostat, il grafico elaborato da Massimo Baldini, Gianluca Busilacchi e Giuseppe Gallo (2009) mostra l'impatto dei trasferimenti sociali sull'incidenza e sull'intensità della povertà in alcuni Paesi europei.

In particolare, consente di confrontare l'efficacia delle politiche redistributive in Italia e in Francia attraverso l'analisi dei dati EU-SILC riferiti al 2008, 2012 e 2016.

Figura 3 - Efficacia dei trasferimenti sociali su incidenza e intensità della povertà

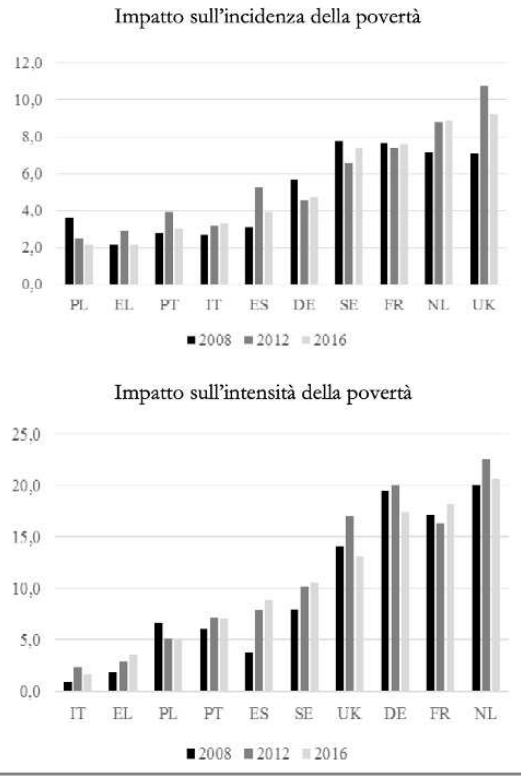

Figura 3.3: Baldini, M., Busilacchi, G. Gallo, G. (2009). Politiche di reddito minimo. Roma: Carocci.

Leggendo il grafico è possibile osservare come tra Italia e Francia si abbiano sostanziali differenze sia di quantificazione del fenomeno che di andamento del fenomeno.

Considerando lo studio 'impatto sull'incidenza della povertà', i valori in Francia sono nettamente maggiori rispetto a quelli italiani. L'Italia non supera mai i 3,5 punti percentuali mentre la Francia si attesta a valori sempre leggermente inferiori agli 8 punti. Per quanto riguarda l'andamento si hanno comportamenti opposti: l'Italia ha un andamento sempre crescente dal 2008 al 2016 nonostante i valori siano sempre minori della Francia mentre invece quest'ultima ha un andamento decrescente dal 2008 al 2012 e leggermente crescente dal 2012 al 2016.

Per quanto riguarda l'impatto 'sull'intensità della povertà' si può dire che i valori sono nettamente diversi in quanto l'Italia ha valori che si attestano intorno ai 2 punti percentuali mentre la Francia ha valori che superano i 15 punti percentuali e si spostano verso i 20 punti nel 2016.

Inoltre per quanto riguarda l'andamento, mentre l'Italia ha una tendenza con una buona crescita fra il 2008 e 2012 e una leggera decrescita dal 2012 al 2016, la Francia ha una leggera decrescita fra il 2008 e il 2012 e una netta crescita fra il 2012 e il 2016.

Si può concludere che sia l'andamento che l'intensità sono nettamente differenti.

Si può inoltre affermare che tra il 2008 e il 2016, la Francia ha un impatto sia sull'incidenza che sull'intensità della povertà nettamente più alto dell'Italia.

Facendo riferimento a dati più recenti, nel 2024 l'Eurostat: (European Statistical System,), Ufficio Statistico dell'Unione Europea responsabile della raccolta, analisi e diffusione dei dati europei, nel 2024 ha analizzato i dati sul tasso di povertà nei paesi dell'Unione europea mostrando rilevanti differenze tra gli Stati membri (Eurostat, 2025).

Il grafico indica i 27 Paesi europei con un'evidenza su Francia, Italia e media Ue.

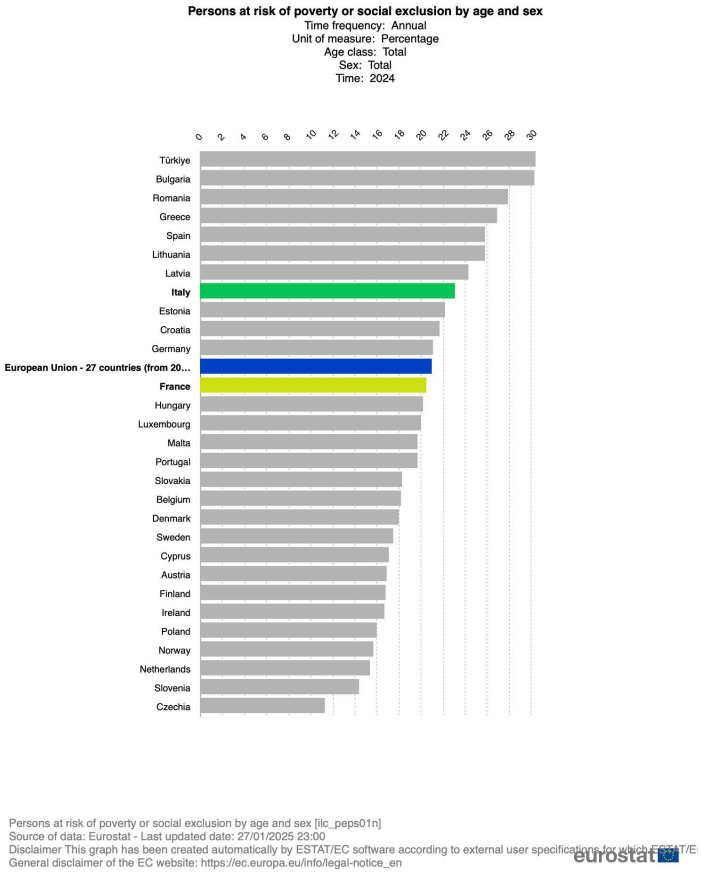

Figura 3.4: European Statistical System, 2025

Secondo i dati, nel 2024 la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia si attesta al 23,3 %, un dato superiore alla media dell'Unione Europea stimata intorno al 22,1%.

Questo valore posiziona l'Italia tra i Paesi con i tassi di povertà più alti, superata solo da un gruppo di 5 Stati dell'Europa orientale e meridionale.

Al contrario, la Francia si posiziona leggermente al di sotto della media europea, con un valore del 21,4 % con un tasso di povertà più contenuto rispetto a quello italiano.

Questa differenza suggerisce un maggior grado di efficacia delle politiche sociali francesi, che permettono una maggiore redistribuzione delle ricchezze e riduzione delle disuguaglianze.

Il valore medio dell'Unione Europea (al 22,1 %) è stato evidenziato come riferimento per valutare la performance dei singoli paesi in materia di contrasto alla povertà.

Questa differenza evidenzia come l'Italia presenti una condizione di maggiore vulnerabilità sociale rispetto sia alla media europea che ad un paese di confronto diretto come la Francia.

In questo contesto, il posizionamento dell'Italia sopra la media europea sottolinea una posizione critica, indicativa di fragilità strutturali persistenti nel contesto italiano, tra cui il dualismo economico tra Nord e Sud, l'alta incidenza del lavoro povero, la frammentazione degli strumenti di protezione sociale e l'insufficiente impatto delle politiche attive per l'inclusione.

Questo evidenzia l'urgenza di politiche pubbliche più incisive per il contrasto della povertà e per la promozione dell'inclusione sociale con un rafforzamento dei servizi sociali e delle opportunità di inserimento lavorativo, in un'ottica di maggiore equità territoriale e generazionale.

In Francia, al contrario, la capacità redistributiva del sistema di welfare appare più solida. Nonostante il paese affronti anch'esso sfide importanti, l'intervento pubblico e gli strumenti di protezione sociale sembrano più efficaci nel mitigare il rischio di esclusione sociale.

L'Italia potrebbe ispirarsi al modello francese per quanto riguarda la progressività fiscale e un sistema di protezione sociale maggiormente universalistico, in grado di ridurre più efficacemente le disuguaglianze. L'investimento nei servizi sociali territoriali e nelle politiche di conciliazione vita-lavoro risulterebbero particolarmente necessario nel contesto italiano, il quale a differenza della Francia, soffre di una carenza di politiche di conciliazione tra vita e lavoro, soprattutto nell'occupazione femminile.

Infine, una governance più centralizzata e coordinata, come quella francese, garantirebbe anche in Italia, un lavoro di rete tra i livelli di intervento, riducendo le disuguaglianze territoriali, punto di debolezza tra il Nord e il Sud Italia.

Si può dunque concludere sintetizzando che l'Italia si conferma tra i Paesi dell'UE con un rischio di povertà ed esclusione sociale sopra la media europea, mostrando una maggiore vulnerabilità rispetto alla Francia che mantiene una performance migliore.

La media europea riflette forti divergenze tra gli Stati membri, a dimostrazione che le dinamiche di povertà e inclusione sociale restano fortemente legate ai contesti nazionali.

Conclusione

La povertà è un fenomeno tutt'oggi rilevante e diffuso all'interno dei paesi, con un impatto incisivo nella vita delle persone, poiché ne limita la capacità di esercitare i propri diritti fondamentali e di condurre una vita dignitosa. Le presente tesi si è posta l'obiettivo di analizzare e comprendere quali siano gli strumenti per combattere la povertà in particolare esaminando le politiche italiane e la loro evoluzione storica nel contrastare tale fenomeno.

Seguire un ordine cronologico ha consentito di poterne osservare l'evoluzione, esaminando come queste siano passate da un'impostazione inizialmente incentrata sul supporto economico, a una visione più integrata che include l'attivazione di un percorso di inclusione sociale e lavorativa.

Il passaggio dalle prime leggi come la Legge Delega 15 marzo 2017 n°33, fino a quelle più recenti come il reddito di cittadinanza e l'assegno di inclusione, hanno evidenziato un cambiamento nella visione e considerazione dell'individuo come soggetto attivo, dotato di risorse personali, protagonista del cambiamento e del miglioramento della propria condizione di vita.

La nascita dei Programmi individualizzati, in cui i beneficiari stipulano un contratto con i servizi sociali, nel quale si impegnano a partecipare attivamente a percorsi di formazione, accompagnamento e inserimento lavorativo, guidati nel superamento delle difficoltà personali e sociali, rappresenta un importante passo in avanti nella considerazione nazionale della povertà, intesa come fenomeno multidimensionale non riconducibile alla sola mancanza di reddito.

Il ruolo del lavoro risulta centrale: le politiche passive e quelle attive per implementare l'occupabilità sono infatti fondamentali nel sostenere il reddito e favorire l'inclusione; le politiche del lavoro se ben integrate con quelle di sostegno al reddito, costituiscono uno

strumento decisivo per contrastare il fenomeno in maniera multidimensionale e concreta.

L'analisi delle politiche italiane ha inoltre evidenziato come il ruolo dei servizi sociali, il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli territoriali, garantiscono una risposta coordinata a ridurre le disuguaglianze, soprattutto nel contesto italiano segnato dal persistente divario tra Nord e Sud.

L'attenzione alle politiche internazionali e sovranazionali come gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con un focus particolare sul primo Goal volto a "porre fine alla povertà in tutte le sue forme ovunque nel mondo", evidenzia un chiaro impegno della comunità internazionale per l'eliminazione della povertà in tutte le sue forme.

In ambito europeo, l'evoluzione dell'Europa sociale ha portato all'adozione di strategie sempre più integrate, dalla Strategia di Lisbona ai programmi per il 2030, passando per la Strategia Europa 2020 e il Pilastro europeo dei diritti sociali.

L'Italia partecipa attivamente al perseguimento di questi obiettivi attraverso il proprio Piano Nazionale per l'Attuazione dell'Agenda 2030, adottando nelle proprie strategie le priorità europee, in particolare attraverso strumenti come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la programmazione dei fondi strutturali europei.

Infine, l'analisi comparativa con il modello francese ha mostrato come le differenti tradizioni di welfare influenzino la capacità redistributiva degli Stati e orientino le scelte politiche verso differenti ambiti di intervento sociale.

La Francia, con un sistema più universalistico, un maggiore investimento nei servizi territoriali e una governance più centralizzata, rappresenta un punto di riferimento da cui l'Italia potrebbe trarre indicazioni utili per rafforzare l'efficacia delle proprie politiche.

In conclusione, sebbene persistano criticità e margini di miglioramento, la povertà è oggi al centro dell'agenda politica europea e globale. Questo riconoscimento costituisce una base importante per il rafforzamento di politiche pubbliche più efficaci, inclusive e coordinate, in grado di affrontare in modo strutturale una delle sfide più urgenti del nostro tempo.

Bibliografia

ActionAid. (n.d.-a). *Povertà relativa*. https://www.actionaid.it/

Agenzia per la Coesione Territoriale. (n.d.). *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/

Alleanza contro la povertà in Italia. (2019). *Il Reddito di inclusione (ReI). Una valutazione*. Bologna, Il Mulino.

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (2024). *Coltivare ora il nostro futuro. L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2024*. https://asvis.it

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (n.d.-b). *L'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile*. https://asvis.it/1-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (n.d.-a). *Povertà minorile in Italia*. https://asvis.it

ANPAL. (2023). *Programma GOL – Garanzia Occupabilità dei Lavoratori*. https://www.anpal.gov.it/programma-gol

ANPAL. (2024). *Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL): schede e aggiornamenti*. https://www.anpal.gov.it

Arts, W & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? *Journal of European Social Policy*, *12*(2), 137–158.

Ascoli, U. & Pavolini, E. (2001). *Il welfare mix in Europa: Spazi e attori della protezione sociale*. Carocci.

Baldini, M., Busilacchi, G. & Gallo, G. (2009). Povertà e politiche pubbliche in Italia e in Europa. In Brandolini, A. (Cur.), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia* (pp. 337–361). Futura Editrice. https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2019/09/14Baldini-Busilacchi-Gallo.pdf

Baldini, M. & Gallo, G. (2018). *Povertà e politiche contro la povertà in Italia: Il Reddito di Inclusione e oltre*. Università di Modena e Reggio Emilia.

Baldini, M. & Toso, S. (2023). *L'eredità del Reddito di cittadinanza*. https://www.lavoce.info/archives/101843/leredita-del-reddito-di-cittadinanza

Barbier, J.-C. (2017). *Il welfare in Italia: criticità e prospettive*. Il Mulino.

Baroncelli, S. & Farkas, O. (2008). Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno. *Osservatorio sulle fonti*, *11*.

Beltotto, M. & Giojelli, R. (2007). *Manuale delle politiche sociali*. FrancoAngeli.

Benassi, D. & Palvarini, P. (2013). *Povertà e innovazione sociale*. FrancoAngeli.

Bifulco, L. (2016). *Le politiche sociali*. Il Mulino.

Bifulco, L. & Vitale, T. (2022). *Politiche sociali e governance territoriale*. Il Mulino.

Booth, C. (1889). *Life and labour of the people in London* (Vol. 1). Macmillan.

Booth, C. (1892–1897). *Maps descriptive of London poverty*. London School of Economics; Political Science.

Brandolini, A. (2021). *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica* (rapp. tecn. N. 648). Banca d'Italia – Eurosistema. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0648/

Brandolini, A., Gambacorta, L. & Rosolia, A. (2018). *Inequality and poverty in Italy: Recent trends and the role of economic crises* (rapp. tecn.). Bank of Italy. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2018/2018-1207/en_tema_1207.pdf

Brandolini, A. & Saraceno, C. (2007). *Povertà e benessere: Una geografia delle disuguaglianze in Europa*. Il Mulino.

Camera dei Deputati. (2020). *Politiche per il lavoro e previdenziali: il sistema di ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro*. https://www.camera.it/

Camera dei Deputati. (2021). *Il sistema di ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro*. https://www.camera.it/temiap/documentazione

Camera dei deputati. (n.d.). *La legge di stabilità 2016: Le misure contro la povertà*. https://www.camera.it

Camera dei deputati, Servizio Studi. (2022). *Reddito di cittadinanza. XVIII legislatura*. https://temi.camera.it/leg18/post/OCD20-49145/reddito-di-cittadinanza.html

Camera dei Deputati, XVI legislatura. (2008). *Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite* (n. 37).

Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite. (n.d.). *Agenda 2030*. https://unric.org/it/agenda-2030/

Charles Booth's London. (n.d.). *London poverty maps*. https://booth.lse.ac.uk/

Chiappero Martinetti, E. (1991). La povertà nell'Europa degli anni 1980: alcune considerazioni di carattere metodologico ed interpretativo. *Stato e mercato*, (33), 657–682.

Ciarini, A. (2019). Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza e oltre. In AA.VV. (Cur.), *Le politiche sociali in Italia* (pp. xx–xx). Il Mulino.

Cleiss. (n.d.-a). *Il sistema francese di sicurezza sociale*. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/it_0.html

Cleiss. (n.d.-b). *Panoramica dei regimi di sicurezza sociale in Francia*. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france_index.html

Cofelice, A. (2019). *Povertà e diritti umani: Una lettura multidimensionale*. Fondazione Brodolini.

Cofelice, A. (n.d.). *I principi guida sulla povertà estrema e i diritti umani*. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/i-principi-guida-sulla-poverta-estrema-e-i-diritti-umani

Commissione delle Comunità Europee. (1991). *Relazione finale del secondo programma europeo di lotta contro la povertà 1985-1989* (rapp. tecn. N. COM(91) 29 def.). Commissione delle Comunità Europee.

Commissione europea. (2010). *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM(2010) 2020 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020

Commissione europea. (2017). *Il pilastro europeo dei diritti sociali*. https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c91b7cce-4769-11e8-be1d-01aa75ed71a1

Commissione europea. (2021). *Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali*. https://ec.europa.eu/social/

Commissione europea. (2023). *L'UE nel 2023 — Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*. https://ec.europa.eu/info/publications/ue-2023-relazione-generale_it

Confcommercio. (2024). *Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), misura per l'inclusione lavorativa*. https://www.confcommercio.it

Consiglio dell'Unione Europea. (1989, settembre 29). *Risoluzione del Consiglio e dei ministri degli affari sociali, riuniti in sede di Consiglio, riguardante la lotta con-*

tro l'esclusione sociale (rapp. tecn. N. Doc. 41989X1031). Consiglio dell'Unione Europea.

Consiglio Europeo. (2000). *Conclusioni della Presidenza: Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000*. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm

Cooper, A. & Thakur, R. (2013). *The Group of Twenty (G20)*. Routledge.

Corte dei conti europea. (2020). *Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio (Relazione speciale)*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_10/SR_Semestre_Europeo_IT.pdf

Costituzione della Repubblica Italiana. (1948). *Articolo 38*.

Da Roit, B. & Sabatinelli, S. (2005). Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato. *Stato e Mercato*, *74*(2), 267–290. https://www.jstor.org/stable/24650848

Journal officiel de la République française, 2024.

Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES). (2024). *Suivi des prestations de solidarité*. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communique-de-presse-jeux-de-donnees/jeux-de-donnees/250228_DATA_suivi-prestations-solidarite-fevrier

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2000). *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*. Il Mulino.

Esping-Andersen, G., Da Roit, B. & Sabatinelli, S. (2005). *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*. Laterza.

Eurodiaconia. (2021). *Implementation of the European Pillar of Social Rights – Eurodiaconia Assessment*. https://eurodiaconia.org/publications/implementation-of-the-european-pillar-of-social-rights-eurodiaconia-assessment/

European Commission. (n.d.). *Joint Reports on Social Protection and Social Inclusion*. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en

Eurostat. (2010). *EU-SILC – Persone a rischio di povertà*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU-SILC_-_At-risk-of-poverty_and_social_exclusion_statistics

Eurostat. (2020). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en

Eurostat. (2021). *Employment and poverty statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat

Eurostat. (2025). *Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex (ilc$_p$eps01n)[Dataset]*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n__custom_16248875/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=f324bf0e-5b63-446f-b243-94089a70015a&page=time:2024

Fellini, I. & Reyneri, E. (2018). Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione. In *Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*. CNEL.

Ferraresi, M. (2018). *Politiche sociali e livelli essenziali delle prestazioni: profili giuridici e strumenti di tutela*. Giappichelli.

Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, *6*(1), 17–37.

Ferrera, M. (2006). *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2012a). *Il fattore Europa. Come i vincoli europei condizionano la politica sociale nazionale*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2012b). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2019). *Le politiche sociali: L'Italia in prospettiva comparata* (3ª ed.). Il Mulino.

Ferrera, M., Matsaganis, M. & Sacchi, S. (2002). *L'Unione europea contro la povertà. Coordinamento aperto e processo di inclusione sociale*. Il Mulino.

Fondazione Eni Enrico Mattei. (2020). *L'Agenda 2030 in Italia a cinque anni dalla sua adozione: una review quantitativa*. Hosting institution di SDSN Italia.

Forum Terzo Settore. (2025). *Alleanza contro la povertà sui dati sull'Assegno di inclusione: "Meno di 2 milioni di beneficiari, decisamente troppo pochi"*. https://www.forumterzosettore.it

France Stratégie. (2019). *Vers le revenu universel d'activité: propositions et scénarios*. https://www.strategie.gouv.fr/publications/vers-revenu-universel-dactivite-propositions-scenarios

France Travail. (2024b). *Pôle emploi devient France Travail*. https://www.francetravail.fr/actualites/france-travail/pole-emploi-france-travail.html

France Travail. (2024a). *Présentation de France Travail*. https://francetravail.fr

Garnero, A. (2009). *Reddito minimo alla francese*.

GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences. (n.d.). *European Values Study 1981*. https://www.gesis.org/en/home

Gori, C. (2015). *Welfare e disuguaglianze sociali in Italia*. Carocci.

Gori, C. (2018). Il Reddito di Inclusione: una riforma strutturale del welfare italiano. *Welfare Oggi*, (2(2018)).

Gori, C. (2019). Il reddito di cittadinanza: sfide e contraddizioni. In Saraceno, C. (Cur.), *Povertà e benessere: Una prospettiva sociologica* (pp. 151–172). Il Mulino.

Graham, J. R., Restifo, S. & Nelson, J. (2015). *Rights-based approaches to poverty reduction: Theory and practice*. United Nations Research Institute for Social Development.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Haut Conseil du Travail Social. (2023). *Livre blanc du travail social*. https://www.hcts.social.gouv.fr/

INPS. (2023). *Rapporto annuale*. https://www.inps.it

INPS. (2024). *Supporto per la formazione e il lavoro – requisiti e destinatari*. https://www.inps.it

INPS. (2025b). *Assegno di inclusione e supporto formazione e lavoro: le novità 2025*. https://www.inps.it

INPS. (n.d.). *Assegno unico e universale per i figli a carico*. https://www.inps.it

INPS. (2019a). *Circolare n. 43 del 20 marzo 2019: Disciplina del Reddito di cittadinanza*. https://www.inps.it

INPS. (2019c). *Domande frequenti sulla pensione di cittadinanza*. https://www.inps.it

INPS. (2025c). *Osservatorio ADI e SFL: i dati al 31 dicembre 2024 [Comunicato stampa]*. https://www.inps.it

INPS. (2019b). *Pensione di cittadinanza: istruzioni e modalità operative. Circolare n. 100 del 5 luglio 2019*. https://www.inps.it

INPS. (2025a). *Supporto per la formazione e il lavoro: indennità di partecipazione e modalità di erogazione*. https://www.inps.it

International Labour Organization. (2020). *World employment and social outlook*. https://www.ilo.org

International Monetary Fund. (2018). *Inequality and poverty across generations in the EU (Staff Discussion Note)*. https://www.imf.org

Istat. (2022). *Rapporto annuale 2022: La situazione del Paese*. https://www.istat.it/it/archivio/273261

Istat. (2024a). *La povertà in Italia - Anno 2023*. https://www.istat.it/it/archivio/poverta

Istat. (n.d.). *Misura della povertà assoluta*. https://www.istat.it

Istat. (2024b). *Povertà assoluta e relativa in Italia*. https://www.istat.it

Istituto dell'Enciclopedia Italiana. (1997). Povertà. In *Enciclopedia Treccani*. Istituto della Enciclopedia Italiana.

Jessoula, M. & Natili, M. (2018). *Introduzione al welfare state in Italia*. Il Mulino.

Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.

Journal officiel de la République française, 1998, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000206894

Mesini, D. (2018). Focus povertà: un lungo cammino per una grande riforma. *Welfare Oggi*, (2).

Ministère des Solidarités et de la Santé. (2018). *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. https://solidarites-sante.gouv.fr/

Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion. (2023). *France Travail: une réforme pour un accompagnement renforcé vers l'emploi*. https://travail-emploi.gouv.fr

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. (1994). *Quadro di riferimento degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea*. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2003). *Libro bianco sul futuro del modello sociale: La vita buona nella società attiva*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2017). *Reddito di inclusione. Presentazione istituzionale*. https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Reddito-di-inclusione-PPT-29082017.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2018). *Linee guida per il rafforzamento dei servizi sociali nel REI*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2019). *Reddito di Cittadinanza: decreto-legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2020). *Linee guida per l'attuazione del Patto per l'Inclusione sociale*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2025a). *Aggiornamento operativo sul Supporto per la Formazione e il Lavoro*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.). *Ammortizzatori sociali*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023d). *Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro*. https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/inclusione-sociale/focus-on/reddito-di-cittadinanza

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023e). *Assegno di inclusione: linee guida e istruzioni operative*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023f). *Decreto Lavoro e nuove misure per l'inclusione sociale: ADI e SFL*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023g). *Decreto Ministeriale n. 154 del 13 dicembre 2023 – Requisiti di svantaggio e presa in carico*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024a). *Decreto Ministeriale n. 72 del 2 maggio 2024. Approvazione Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024d). *Linee guida e istruzioni operative sull'Assegno di Inclusione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024c). *Linee guida operative per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale e le misure di attivazione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023h). *Linee guida per i percorsi di attivazione: Patto di attivazione digitale, percorsi personalizzati e inclusione sociale*. https://www.lavoro.gov.it/adi

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024b). *Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)*. https://www.lavoro.gov.it/adi/percorsi-di-attivazione/patto-per-l-inclusione-sociale/linee-guida-pais

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023b). *Orientamento e politiche attive per il lavoro*. https://www.lavoro.gov.it/

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2025b). *Programma GOL: obiettivi e percorsi*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023a). *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2023*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023c). *Reddito di cittadinanza: Requisiti e normativa*. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.-b). *Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.-a). *Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e Reddito di inclusione (REI)*. https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-e-inclusione-sociale

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024e). *Supporto per la formazione e il lavoro: requisiti e beneficiari*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sacconi, M. & Biagi, M. (2021). *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2023). *Decreto interministeriale 27 dicembre 2023: Disposizioni attuative in materia di Carta di inclusione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2021). *Legge di bilancio 2022: Documento illustrativo*. https://www.mef.gov.it

Monéger, F. (1999). *La lutte contre les exclusions* (Monéger, F., Cur.). Revue de droit sanitaire et social.

Nazioni Unite. (2012). *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani*. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx

OECD. (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?* OECD Publishing. Paris.

OECD. (2018). *Labour market policies and social protection*.

OECD. (2020). *Social expenditure update*.

Openpolis. (2021). *Quali sono gli strumenti europei nella lotta contro la povertà*. https://www.openpolis.it/

Openpolis. (2023). *L'Italia è l'unico paese europeo in cui i salari sono diminuiti rispetto al 1990*. https://www.openpolis.it/numeri/litalia-e-lunico-paese-europeo-in-cui-i-salari-sono-diminuiti-rispetto-al-1990/

Paci, M. & Pugliese, E. (2011). *Welfare e promozione delle capacità. Il caso italiano* (Paci, M. & Pugliese, E., Cur.). Il Mulino.

Palier, B. & Petrescu, L. (2022). France: Defending our model. In Kvist, J. & Saari, J. (Cur.), *The Europeanisation of Social Protection* (pp. 61–76). Bristol University Press.

Parlamento Europeo. (2025). *Lotta alla povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione. Note tematiche sull'Unione europea*. Bruxelles, Parlamento europeo.

Pieroni, G. & Dal Pra Ponticelli, M. (2018). *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*. Carocci Faber.

Proto, G. (2024). I primi numeri sull'Assegno di Inclusione a confronto con i numeri recenti sul Reddito di Cittadinanza. *Menabò di Etica ed Economia*.

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

Ranci Ortigosa, E. (2018). *Contro la povertà*. Francesco Brioschi Editore.

Redattore Sociale. (2009). *Basta RMI, la Francia adotta il Reddito di solidarietà attiva*. https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/basta_rmi_la_francia_adotta_il_reddito_di_solidarieta_attiva

Redattore Sociale. (2024). *Povertà: quella assoluta è stabile e riguarda 5,7 milioni di persone. Cresce quella relativa individuale*. https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/poverta_quella_assoluta_e_stabile_e_riguarda_5_7_milioni_di_persone_cresce_quella_relativa_individuale

Revet, T. (1998). Loi n°98 657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *Revue trimestrielle de droit civil – Analisi giuridica della legge quadro*.

Ringen, S. (1987). *The possibility of politics: A study in the political economy of the welfare state*. Oxford University Press.

Ringen, S. (1988). Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy*, *17*(3), 351–365. https://doi.org/10.1017/S0047279400016856

Rossi, P. (2014). *L'organizzazione dei servizi socio assistenziali. Istituzioni, professioni e assetti di regolazione*. Carocci Faber.

Rowntree, S. (1901). *Poverty: A study of town life*. Macmillan.

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

Santillo, M. & Marino, A. (2021). La questione delle disuguaglianze e dei divari socio-economici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, (2–3).

Saraceno, C. (2013). *Il welfare: Storia, forme, sfide*. Feltrinelli.

Saraceno, C. (2017a). *Il lavoro non basta: La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli.

Saraceno, C. (2017b). Il reddito di inclusione: Una misura utile ma insufficiente. In Saraceno, C. (Cur.), *L'equivoco del reddito di cittadinanza* (pp. 27–38). Laterza.

Saraceno, C. (2018). *Sociologia del welfare*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2019). *Povertà e benessere: Una prospettiva multidimensionale*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2022). *Povertà e benessere: Una prospettiva sociologica*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2023). *Povertà e politiche contro la povertà*. Il Mulino.

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

Sarpellon, G. (1981). *Indagine sulla povertà nei paesi della Comunità Europea*. FrancoAngeli.

Save the Children. (2007). *Obiettivi del millennio: Ancora molta strada da fare e poco tempo per raggiungerli. Dossier 2007*. Save the Children.

Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. North-Holland.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Knopf.

Sepúlveda Carmona, M. (2012). *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights (A/HRC/21/39)*. https://undocs.org/A/HRC/21/39

Simonato, A. (2018). Le iniziative europee per la lotta alla povertà. *Aggiornamenti Sociali*, *69*(1).

Toso, S. (2017). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino.

UNICEF Italia. (n.d.). *Povertà dei bambini*. https://www.unicef.it/media/poverta-dei-bambini

United Nations. (1993). *Vienna Declaration and Programme of Action*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action

United Nations. (1998). *Statement of commitment for action to eradicate poverty*. https://press.un.org/en/1998/19980520.eco5759.html

United Nations. (2006a). A/HRC/2/2.

United Nations. (2006b). Resolution 2006/9 on Human Rights and Extreme Poverty.

United Nations, General Assembly. (2012). *Final report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39)*. https://undocs.org/A/HRC/21/39

United Nations Statistics Division. (2024). *The Sustainable Development Goals Report 2024*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/

Vecchiato, T. (2017). *Lotta alla povertà e servizi territoriali: modelli e strumenti di integrazione sociale*. Fondazione Zancan.

Vincieri, M. (2022). Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, (2), 363–382. https://www.rivisteweb.it/doi/10.7389/105414

Visentin, A. (2024). *France Travail: il nuovo Pôle Emploi*. https://avvocatoauroravisentin.com/france-travail-il-nuovo-pole-emploi/

Vogliotti, S. & Vattai, S. (2014). *Modelli di welfare state in Europa*. Giappichelli.

Wikilabour. (n.d.-a). *Dizionario dei Diritti dei Lavoratori*. https://www.wikilabour.it

Wikilabour. (n.d.-b). *Politiche attive del lavoro*. https://www.wikilabour.it

World Bank. (n.d.-a). *Poverty measurement*. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/central-asia/TJ-Poverty-Measurement-Media-Training.pdf

World Food Programme (WFP). (2023). *Global Alliance Against Hunger and Poverty*. https://www.wfp.org

Sitografia

ActionAid. (n.d.-a). *Povertà relativa*. https://www.actionaid.it/

Agenzia per la Coesione Territoriale. (n.d.). *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/

Alleanza contro la povertà in Italia. (2019). *Il Reddito di inclusione (ReI). Una valutazione*. Bologna, Il Mulino.

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (2024). *Coltivare ora il nostro futuro. L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2024*. https://asvis.it

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (n.d.-b). *L'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile*. https://asvis.it/1-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). (n.d.-a). *Povertà minorile in Italia*. https://asvis.it

ANPAL. (2023). *Programma GOL – Garanzia Occupabilità dei Lavoratori*. https://www.anpal.gov.it/programma-gol

ANPAL. (2024). *Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL): schede e aggiornamenti*. https://www.anpal.gov.it

Arts, W & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? *Journal of European Social Policy*, *12*(2), 137–158.

Ascoli, U. & Pavolini, E. (2001). *Il welfare mix in Europa: Spazi e attori della protezione sociale*. Carocci.

Baldini, M., Busilacchi, G. & Gallo, G. (2009). Povertà e politiche pubbliche in Italia e in Europa. In Brandolini, A. (Cur.), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia* (pp. 337–361). Futura Editrice. https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2019/09/14Baldini-Busilacchi-Gallo.pdf

Baldini, M. & Gallo, G. (2018). *Povertà e politiche contro la povertà in Italia: Il Reddito di Inclusione e oltre*. Università di Modena e Reggio Emilia.

Baldini, M. & Toso, S. (2023). *L'eredità del Reddito di cittadinanza*. https://www.lavoce.info/archives/101843/leredita-del-reddito-di-cittadinanza

Barbier, J.-C. (2017). *Il welfare in Italia: criticità e prospettive*. Il Mulino.

Baroncelli, S. & Farkas, O. (2008). Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno. *Osservatorio sulle fonti*, *11*.

Beltotto, M. & Giojelli, R. (2007). *Manuale delle politiche sociali*. FrancoAngeli.

Benassi, D. & Palvarini, P. (2013). *Povertà e innovazione sociale*. FrancoAngeli.

Bifulco, L. (2016). *Le politiche sociali*. Il Mulino.

Bifulco, L. & Vitale, T. (2022). *Politiche sociali e governance territoriale*. Il Mulino.

Booth, C. (1889). *Life and labour of the people in London* (Vol. 1). Macmillan.

Booth, C. (1892–1897). *Maps descriptive of London poverty*. London School of Economics; Political Science.

Brandolini, A. (2021). *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica* (rapp. tecn. N. 648). Banca d'Italia – Eurosistema. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0648/

Brandolini, A., Gambacorta, L. & Rosolia, A. (2018). *Inequality and poverty in Italy: Recent trends and the role of economic crises* (rapp. tecn.). Bank of Italy. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2018/2018-1207/en_tema_1207.pdf

Brandolini, A. & Saraceno, C. (2007). *Povertà e benessere: Una geografia delle disuguaglianze in Europa*. Il Mulino.

Camera dei Deputati. (2020). *Politiche per il lavoro e previdenziali: il sistema di ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro*. https://www.camera.it/

Camera dei Deputati. (2021). *Il sistema di ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro*. https://www.camera.it/temiap/documentazione

Camera dei deputati. (n.d.). *La legge di stabilità 2016: Le misure contro la povertà*. https://www.camera.it

Camera dei deputati, Servizio Studi. (2022). *Reddito di cittadinanza. XVIII legislatura*. https://temi.camera.it/leg18/post/OCD20-49145/reddito-di-cittadinanza.html

Camera dei Deputati, XVI legislatura. (2008). *Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite* (n. 37).

Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite. (n.d.). *Agenda 2030*. https://unric.org/it/agenda-2030/

Charles Booth's London. (n.d.). *London poverty maps*. https://booth.lse.ac.uk/

Chiappero Martinetti, E. (1991). La povertà nell'Europa degli anni 1980: alcune considerazioni di carattere metodologico ed interpretativo. *Stato e mercato*, (33), 657–682.

Ciarini, A. (2019). Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza e oltre. In AA.VV. (Cur.), *Le politiche sociali in Italia* (pp. xx–xx). Il Mulino.

Cleiss. (n.d.-a). *Il sistema francese di sicurezza sociale*. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/it_0.html

Cleiss. (n.d.-b). *Panoramica dei regimi di sicurezza sociale in Francia*. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france_index.html

Cofelice, A. (2019). *Povertà e diritti umani: Una lettura multidimensionale*. Fondazione Brodolini.

Cofelice, A. (n.d.). *I principi guida sulla povertà estrema e i diritti umani*. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/i-principi-guida-sulla-poverta-estrema-e-i-diritti-umani

Commissione delle Comunità Europee. (1991). *Relazione finale del secondo programma europeo di lotta contro la povertà 1985-1989* (rapp. tecn. N. COM(91) 29 def.). Commissione delle Comunità Europee.

Commissione europea. (2010). *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM(2010) 2020 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020

Commissione europea. (2017). *Il pilastro europeo dei diritti sociali*. https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c91b7cce-4769-11e8-be1d-01aa75ed71a1

Commissione europea. (2021). *Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali*. https://ec.europa.eu/social/

Commissione europea. (2023). *L'UE nel 2023 — Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*. https://ec.europa.eu/info/publications/ue-2023-relazione-generale_it

Confcommercio. (2024). *Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), misura per l'inclusione lavorativa*. https://www.confcommercio.it

Consiglio dell'Unione Europea. (1989, settembre 29). *Risoluzione del Consiglio e dei ministri degli affari sociali, riuniti in sede di Consiglio, riguardante la lotta con-*

tro l'esclusione sociale (rapp. tecn. N. Doc. 41989X1031). Consiglio dell'Unione Europea.

Consiglio Europeo. (2000). *Conclusioni della Presidenza: Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000*. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm

Cooper, A. & Thakur, R. (2013). *The Group of Twenty (G20)*. Routledge.

Corte dei conti europea. (2020). *Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio (Relazione speciale)*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_10/SR_Semestre_Europeo_IT.pdf

Costituzione della Repubblica Italiana. (1948). *Articolo 38*.

Da Roit, B. & Sabatinelli, S. (2005). Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato. *Stato e Mercato*, *74*(2), 267–290. https://www.jstor.org/stable/24650848

Journal officiel de la République française, 2024.

Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES). (2024). *Suivi des prestations de solidarité*. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communique-de-presse-jeux-de-donnees/jeux-de-donnees/250228_DATA_suivi-prestations-solidarite-fevrier

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2000). *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*. Il Mulino.

Esping-Andersen, G., Da Roit, B. & Sabatinelli, S. (2005). *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*. Laterza.

Eurodiaconia. (2021). *Implementation of the European Pillar of Social Rights – Eurodiaconia Assessment*. https://eurodiaconia.org/publications/implementation-of-the-european-pillar-of-social-rights-eurodiaconia-assessment/

European Commission. (n.d.). *Joint Reports on Social Protection and Social Inclusion*. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en

Eurostat. (2010). *EU-SILC – Persone a rischio di povertà*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU-SILC_-_At-risk-of-poverty_and_social_exclusion_statistics

Eurostat. (2020). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en

Eurostat. (2021). *Employment and poverty statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat

Eurostat. (2025). *Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex* $(ilc_peps01n)[Dataset]$. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n__custom_16248875/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=f324bf0e-5b63-446f-b243-94089a70015a&page=time:2024

Fellini, I. & Reyneri, E. (2018). Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione. In *Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*. CNEL.

Ferraresi, M. (2018). *Politiche sociali e livelli essenziali delle prestazioni: profili giuridici e strumenti di tutela*. Giappichelli.

Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, *6*(1), 17–37.

Ferrera, M. (2006). *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2012a). *Il fattore Europa. Come i vincoli europei condizionano la politica sociale nazionale*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2012b). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Il Mulino.

Ferrera, M. (2019). *Le politiche sociali: L'Italia in prospettiva comparata* (3ª ed.). Il Mulino.

Ferrera, M., Matsaganis, M. & Sacchi, S. (2002). *L'Unione europea contro la povertà. Coordinamento aperto e processo di inclusione sociale*. Il Mulino.

Fondazione Eni Enrico Mattei. (2020). *L'Agenda 2030 in Italia a cinque anni dalla sua adozione: una review quantitativa*. Hosting institution di SDSN Italia.

Forum Terzo Settore. (2025). *Alleanza contro la povertà sui dati sull'Assegno di inclusione: "Meno di 2 milioni di beneficiari, decisamente troppo pochi"*. https://www.forumterzosettore.it

France Stratégie. (2019). *Vers le revenu universel d'activité: propositions et scénarios*. https://www.strategie.gouv.fr/publications/vers-revenu-universel-dactivite-propositions-scenarios

France Travail. (2024b). *Pôle emploi devient France Travail*. https://www.francetravail.fr/actualites/france-travail/pole-emploi-france-travail.html

France Travail. (2024a). *Présentation de France Travail*. https://francetravail.fr

Garnero, A. (2009). *Reddito minimo alla francese*.

GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences. (n.d.). *European Values Study 1981*. https://www.gesis.org/en/home

Gori, C. (2015). *Welfare e disuguaglianze sociali in Italia*. Carocci.

Gori, C. (2018). Il Reddito di Inclusione: una riforma strutturale del welfare italiano. *Welfare Oggi*, (2(2018)).

Gori, C. (2019). Il reddito di cittadinanza: sfide e contraddizioni. In Saraceno, C. (Cur.), *Povertà e benessere: Una prospettiva sociologica* (pp. 151–172). Il Mulino.

Graham, J. R., Restifo, S. & Nelson, J. (2015). *Rights-based approaches to poverty reduction: Theory and practice*. United Nations Research Institute for Social Development.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Haut Conseil du Travail Social. (2023). *Livre blanc du travail social*. https://www.hcts.social.gouv.fr/

INPS. (2023). *Rapporto annuale*. https://www.inps.it

INPS. (2024). *Supporto per la formazione e il lavoro – requisiti e destinatari*. https://www.inps.it

INPS. (2025b). *Assegno di inclusione e supporto formazione e lavoro: le novità 2025*. https://www.inps.it

INPS. (n.d.). *Assegno unico e universale per i figli a carico*. https://www.inps.it

INPS. (2019a). *Circolare n. 43 del 20 marzo 2019: Disciplina del Reddito di cittadinanza*. https://www.inps.it

INPS. (2019c). *Domande frequenti sulla pensione di cittadinanza*. https://www.inps.it

INPS. (2025c). *Osservatorio ADI e SFL: i dati al 31 dicembre 2024 [Comunicato stampa]*. https://www.inps.it

INPS. (2019b). *Pensione di cittadinanza: istruzioni e modalità operative. Circolare n. 100 del 5 luglio 2019*. https://www.inps.it

INPS. (2025a). *Supporto per la formazione e il lavoro: indennità di partecipazione e modalità di erogazione*. https://www.inps.it

International Labour Organization. (2020). *World employment and social outlook*. https://www.ilo.org

International Monetary Fund. (2018). *Inequality and poverty across generations in the EU (Staff Discussion Note)*. https://www.imf.org

Istat. (2022). *Rapporto annuale 2022: La situazione del Paese*. https://www.istat.it/it/archivio/273261

Istat. (2024a). *La povertà in Italia - Anno 2023*. https://www.istat.it/it/archivio/poverta

Istat. (n.d.). *Misura della povertà assoluta*. https://www.istat.it

Istat. (2024b). *Povertà assoluta e relativa in Italia*. https://www.istat.it

Istituto dell'Enciclopedia Italiana. (1997). Povertà. In *Enciclopedia Treccani*. Istituto della Enciclopedia Italiana.

Jessoula, M. & Natili, M. (2018). *Introduzione al welfare state in Italia*. Il Mulino.

Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.

Journal officiel de la République française, 1998, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000206894

Mesini, D. (2018). Focus povertà: un lungo cammino per una grande riforma. *Welfare Oggi*, (2).

Ministère des Solidarités et de la Santé. (2018). *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. https://solidarites-sante.gouv.fr/

Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion. (2023). *France Travail: une réforme pour un accompagnement renforcé vers l'emploi*. https://travail-emploi.gouv.fr

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. (1994). *Quadro di riferimento degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea*. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2003). *Libro bianco sul futuro del modello sociale: La vita buona nella società attiva*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2017). *Reddito di inclusione. Presentazione istituzionale*. https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Reddito-di-inclusione-PPT-29082017.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2018). *Linee guida per il rafforzamento dei servizi sociali nel REI*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2019). *Reddito di Cittadinanza: decreto-legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2020). *Linee guida per l'attuazione del Patto per l'Inclusione sociale*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2025a). *Aggiornamento operativo sul Supporto per la Formazione e il Lavoro*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.). *Ammortizzatori sociali*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023d). *Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro*. https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/inclusione-sociale/focus-on/reddito-di-cittadinanza

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023e). *Assegno di inclusione: linee guida e istruzioni operative*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023f). *Decreto Lavoro e nuove misure per l'inclusione sociale: ADI e SFL*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023g). *Decreto Ministeriale n. 154 del 13 dicembre 2023 – Requisiti di svantaggio e presa in carico*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024a). *Decreto Ministeriale n. 72 del 2 maggio 2024. Approvazione Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024d). *Linee guida e istruzioni operative sull'Assegno di Inclusione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024c). *Linee guida operative per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale e le misure di attivazione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023h). *Linee guida per i percorsi di attivazione: Patto di attivazione digitale, percorsi personalizzati e inclusione sociale*. https://www.lavoro.gov.it/adi

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024b). *Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)*. https://www.lavoro.gov.it/adi/percorsi-di-attivazione/patto-per-l-inclusione-sociale/linee-guida-pais

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023b). *Orientamento e politiche attive per il lavoro*. https://www.lavoro.gov.it/

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2025b). *Programma GOL: obiettivi e percorsi*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023a). *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2023*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023c). *Reddito di cittadinanza: Requisiti e normativa*. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.-b). *Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.-a). *Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e Reddito di inclusione (REI)*. https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-e-inclusione-sociale

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024e). *Supporto per la formazione e il lavoro: requisiti e beneficiari*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sacconi, M. & Biagi, M. (2021). *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2023). *Decreto interministeriale 27 dicembre 2023: Disposizioni attuative in materia di Carta di inclusione*. https://www.lavoro.gov.it

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2021). *Legge di bilancio 2022: Documento illustrativo*. https://www.mef.gov.it

Monéger, F. (1999). *La lutte contre les exclusions* (Monéger, F., Cur.). Revue de droit sanitaire et social.

Nazioni Unite. (2012). *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani*. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx

OECD. (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?* OECD Publishing. Paris.

OECD. (2018). *Labour market policies and social protection*.

OECD. (2020). *Social expenditure update*.

Openpolis. (2021). *Quali sono gli strumenti europei nella lotta contro la povertà*. https://www.openpolis.it/

Openpolis. (2023). *L'Italia è l'unico paese europeo in cui i salari sono diminuiti rispetto al 1990*. https://www.openpolis.it/numeri/litalia-e-lunico-paese-europeo-in-cui-i-salari-sono-diminuiti-rispetto-al-1990/

Paci, M. & Pugliese, E. (2011). *Welfare e promozione delle capacità. Il caso italiano* (Paci, M. & Pugliese, E., Cur.). Il Mulino.

Palier, B. & Petrescu, L. (2022). France: Defending our model. In Kvist, J. & Saari, J. (Cur.), *The Europeanisation of Social Protection* (pp. 61–76). Bristol University Press.

Parlamento Europeo. (2025). *Lotta alla povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione. Note tematiche sull'Unione europea*. Bruxelles, Parlamento europeo.

Pieroni, G. & Dal Pra Ponticelli, M. (2018). *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*. Carocci Faber.

Proto, G. (2024). I primi numeri sull'Assegno di Inclusione a confronto con i numeri recenti sul Reddito di Cittadinanza. *Menabò di Etica ed Economia*.

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

Ranci Ortigosa, E. (2018). *Contro la povertà*. Francesco Brioschi Editore.

Redattore Sociale. (2009). *Basta RMI, la Francia adotta il Reddito di solidarietà attiva*. https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/basta_rmi_la_francia_adotta_il_reddito_di_solidarieta_attiva

Redattore Sociale. (2024). *Povertà: quella assoluta è stabile e riguarda 5,7 milioni di persone. Cresce quella relativa individuale*. https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/poverta_quella_assoluta_e_stabile_e_riguarda_5_7_milioni_di_persone_cresce_quella_relativa_individuale

Revet, T. (1998). Loi n°98 657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *Revue trimestrielle de droit civil – Analisi giuridica della legge quadro*.

Ringen, S. (1987). *The possibility of politics: A study in the political economy of the welfare state*. Oxford University Press.

Ringen, S. (1988). Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy*, *17*(3), 351–365. https://doi.org/10.1017/S0047279400016856

Rossi, P. (2014). *L'organizzazione dei servizi socio assistenziali. Istituzioni, professioni e assetti di regolazione*. Carocci Faber.

Rowntree, S. (1901). *Poverty: A study of town life*. Macmillan.

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

Santillo, M. & Marino, A. (2021). La questione delle disuguaglianze e dei divari socio-economici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, (2–3).

Saraceno, C. (2013). *Il welfare: Storia, forme, sfide*. Feltrinelli.

Saraceno, C. (2017a). *Il lavoro non basta: La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli.

Saraceno, C. (2017b). Il reddito di inclusione: Una misura utile ma insufficiente. In Saraceno, C. (Cur.), *L'equivoco del reddito di cittadinanza* (pp. 27–38). Laterza.

Saraceno, C. (2018). *Sociologia del welfare*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2019). *Povertà e benessere: Una prospettiva multidimensionale*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2022). *Povertà e benessere: Una prospettiva sociologica*. Il Mulino.

Saraceno, C. (2023). *Povertà e politiche contro la povertà*. Il Mulino.

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

Sarpellon, G. (1981). *Indagine sulla povertà nei paesi della Comunità Europea*. FrancoAngeli.

Save the Children. (2007). *Obiettivi del millennio: Ancora molta strada da fare e poco tempo per raggiungerli. Dossier 2007*. Save the Children.

Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. North-Holland.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Knopf.

Sepúlveda Carmona, M. (2012). *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights (A/HRC/21/39)*. https://undocs.org/A/HRC/21/39

Simonato, A. (2018). Le iniziative europee per la lotta alla povertà. *Aggiornamenti Sociali*, *69*(1).

Toso, S. (2017). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino.

UNICEF Italia. (n.d.). *Povertà dei bambini*. https://www.unicef.it/media/poverta-dei-bambini

United Nations. (1993). *Vienna Declaration and Programme of Action*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action

United Nations. (1998). *Statement of commitment for action to eradicate poverty*. https://press.un.org/en/1998/19980520.eco5759.html

United Nations. (2006a). A/HRC/2/2.

United Nations. (2006b). Resolution 2006/9 on Human Rights and Extreme Poverty.

United Nations, General Assembly. (2012). *Final report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39)*. https://undocs.org/A/HRC/21/39

United Nations Statistics Division. (2024). *The Sustainable Development Goals Report 2024*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/

Vecchiato, T. (2017). *Lotta alla povertà e servizi territoriali: modelli e strumenti di integrazione sociale*. Fondazione Zancan.

Vincieri, M. (2022). Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, (2), 363–382. https://www.rivisteweb.it/doi/10.7389/105414

Visentin, A. (2024). *France Travail: il nuovo Pôle Emploi*. https://avvocatoauroravisentin.com/france-travail-il-nuovo-pole-emploi/

Vogliotti, S. & Vattai, S. (2014). *Modelli di welfare state in Europa*. Giappichelli.

Wikilabour. (n.d.-a). *Dizionario dei Diritti dei Lavoratori*. https://www.wikilabour.it

Wikilabour. (n.d.-b). *Politiche attive del lavoro*. https://www.wikilabour.it

World Bank. (n.d.-a). *Poverty measurement*. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/central-asia/TJ-Poverty-Measurement-Media-Training.pdf

World Food Programme (WFP). (2023). *Global Alliance Against Hunger and Poverty*. https://www.wfp.org