ALLEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ
IN ITALIA

L'ITALIA DELLE POVERTÀ

DINAMICHE SOCIALI, RISPOSTE PUBBLICHE E RACCONTO DEI MEDIA

© Alleanza contro la povertà in Italia

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Codice ISBN: 979-12-243-2272-6

www.allenzacontrolapoverta.it
info@alleanzacontrolapoverta.it

Anno di pubblicazione: 2026

Copertina e impaginazione:
Stefano De Paolis e Vincenzo Petrianni

Citazione suggerita:

Agostini, C., Ficcadenti, C., Lodigiani, R., Maino, F., Piromalli, L., Russo, A., Siza, R., Villa, P., Zucca, G., *L'Italia delle povertà. Dinamiche sociali, risposte pubbliche e racconto dei media*, Alleanza contro la povertà in Italia, Roma, 2026.

Indice

Prefazione **7**
Antonio Russo

Responsabilità 8

Cooperazione e valorizzazione delle reti 9

Coraggio politico 9

Invito alla lettura **11**
Remo Siza

1. Le povertà che le famiglie possono nascondere **14**

1.1 La povertà nella normalità delle relazioni quotidiane 14

1.2 I quasi poveri e l'estrema indigenza 17

1.3 La progressiva "normalizzazione" della povertà 19

1.4 Come cambiano le dinamiche di esclusione sociale 22

1.5 Il divario tra inserimento lavorativo e inclusione sociale 24

1.6 Non è un paese per giovani coppie con figli minori 26

1.7 La povertà come condizione strutturale 29

1.8 L'intensità e la persistenza 32

1.9 I limiti delle politiche pubbliche e la crescente rilevanza del terzo settore 34

1.10 "Essere poveri è un duro lavoro" (It's hard work being poor) 37

Riferimenti bibliografici 39

2. Cosa significa essere poveri? Come la statistica aiuta a capire la vita delle persone alle prese con le povertà **42**
Gianfranco Zucca

2.1 Oltre il "realismo degli aggregati": l'esperienza delle povertà 42

2.2 Intermezzo critico-metodologico: l'intervista statistica sulla povertà 45

2.3 Una somma di "piccole" cose: la povertà come esperienza di privazione materiale e sociale 47

2.4 Quando, dove e per chi la vita si fa dura? 68

Riferimenti bibliografici 70

3. L'implementazione di ADI e SFL: una prima valutazione a due anni dall'introduzione 74
Chiara Agostini, Rosangela Lodigiani, Franca Maino

3.1 Introduzione 74
3.2 Le misure: ADI e SFL 77
3.3 Target raggiunto, richiesta delle misure e relazione con gli utenti 83
3.4 Funzionamento e operatività delle misure 89
3.5 Coordinamento fra servizi e governance delle misure 92
3.6 Raccomandazioni e prospettive 95
Riferimenti bibliografici 101

4. (Rac)contare i poveri: retorica della quantificazione e altre grammatiche del discorso pubblico nei quotidiani italiani 103
Cecilia Ficcadenti, Leonardo Piromalli, Paola Villa, Gianfranco Zucca

4.1 I media e il discorso pubblico sulla povertà 103
4.2 La costruzione del corpus testuale 105
4.3 Le cornici comunicative e i modelli di analisi della povertà 107
4.4 Le cause della povertà: come il panico statistico alimenta emozioni che non aiutano a comprendere 109
4.5 Le soluzioni al problema della povertà: l'argomento dell'ottimizzazione e il richiamo a "politiche fantasma" 115
4.6 Rac(contare) i poveri: eliminare la povertà è ancora un obiettivo della politica? 122
Riferimenti bibliografici 125

Autrici e autori 127

Nota editoriale

Le analisi e le interpretazioni contenute nel presente Rapporto sono frutto del lavoro autonomo dei ricercatori e delle ricercatrici coinvolti nel progetto e riflettono esclusivamente le loro posizioni scientifiche. Le argomentazioni sviluppate, così come le letture critiche del dibattito pubblico, dei dati statistici e delle politiche in materia di povertà, non impegnano in alcun modo l'Alleanza contro la Povertà, né le organizzazioni che la compongono, in termini di valutazioni, orientamenti politici o prese di posizione pubbliche. Il Rapporto si propone di contribuire al confronto informato sulla povertà, offrendo strumenti di analisi utili alla comprensione del fenomeno e delle sue cornici interpretative. Eventuali riferimenti a dibattiti, attori istituzionali o opzioni di intervento hanno dunque esclusivamente una funzione analitica e non esprimono giudizi normativi attribuibili all'Alleanza.

Prefazione

Antonio Russo[*]

Contrastare la povertà in Italia significa assumersi una responsabilità collettiva verso il Paese e verso le persone che lo abitano. Significa riconoscere che la povertà non è una condizione marginale, né un incidente di percorso che riguarda pochi individui sfortunati, ma un fenomeno strutturale che attraversa biografie, territori e generazioni. È una realtà che si manifesta in forme diverse e mutevoli, ma che ha un tratto comune: tende a riprodursi nel tempo quando non viene affrontata con politiche adeguate, continuative e orientate ai diritti.

La povertà cresce e si consolida quando le istituzioni non riescono a garantire diritti esigibili, quando il mercato del lavoro produce precarietà anziché sicurezza, quando l'accesso all'abitare diventa un privilegio, quando i servizi territoriali non sono in grado di intercettare e sostenere chi si trova in difficoltà. Ma cresce anche quando la narrazione pubblica si allontana dalla realtà concreta delle persone, semplifica, colpevolizza, riduce fenomeni complessi a slogan o a emergenze temporanee.

Il rapporto che presentiamo nasce precisamente da questa consapevolezza: per incidere davvero sulla povertà occorre prima di tutto comprenderla. Comprendere non solo quanti sono i poveri, ma come si diventa poveri, come si vive la povertà e come – e a quali condizioni – se ne può uscire. Comprendere significa superare la logica emergenziale con cui troppo spesso il nostro Paese affronta la questione sociale, intervenendo a posteriori, quando le fratture sono già profonde e le disuguaglianze difficili da ricomporre.

* Portavoce Alleanza contro la povertà in Italia.

La povertà non è un incendio da spegnere ogni volta che si riaccende. È un terreno su cui investire in modo continuo, con politiche stabili e lungimiranti, capaci di prevenire i rischi prima che diventino esclusione cronica, e di accompagnare le persone lungo percorsi di autonomia e inclusione. Questo richiede tempo, risorse, competenze e una visione di lungo periodo che sappia andare oltre la contingenza politica.

Come Alleanza contro la Povertà riteniamo che il Paese abbia bisogno di una nuova stagione di politiche sociali: politiche costruite non sull'onda dell'emergenza o del consenso immediato, ma su una visione condivisa di giustizia sociale. Una visione che riconosca la povertà come una questione centrale per la tenuta democratica del Paese, non come un tema residuale da affrontare a margine.

È per questo che abbiamo promosso questo volume: per offrire strumenti di conoscenza e di analisi a chi governa, a chi opera nei servizi, a chi fa ricerca, a chi racconta la società e a chi la vive quotidianamente nelle sue forme più fragili. Questo rapporto intende contribuire a colmare la distanza tra dati e vite reali, tra politiche disegnate sulla carta e condizioni concrete di esistenza.

Il rapporto restituisce una verità spesso rimossa dal dibattito pubblico: la povertà è una relazione, non una colpa. È il risultato dell'incontro – o dello scontro – tra condizioni personali e contesti istituzionali, tra risorse disponibili e opportunità mancanti, tra diritti formalmente riconosciuti e diritti realmente accessibili nella vita quotidiana. La povertà si radica dove i servizi sono deboli, dove il lavoro è instabile o sottopagato, dove l'abitare è diventato un lusso, dove le reti sociali sono fragili, dove lo Stato arretra e la comunità non riesce a supplire.

Questo rapporto è dunque anche un appello. Un appello alla responsabilità, alla cooperazione e al coraggio politico.

Responsabilità

Il contrasto alla povertà non riguarda solo chi ne è direttamente colpito: riguarda l'intera società. Una comunità che tollera livelli elevati di esclusione accetta implicitamente un modello di convivenza in cui alcuni vivono con diritti pieni e altri con diritti dimezzati. Questo indebolisce la coesione sociale, alimenta la sfiducia nelle istituzioni, riduce il potenziale umano ed economico del Paese, compromettendo il futuro di tutti.

Cooperazione e valorizzazione delle reti

Nessun soggetto, da solo, è in grado di affrontare un fenomeno così complesso. Per questo l'Alleanza contro la Povertà è nata più di dieci anni fa come una coalizione sociale ampia e plurale, che riunisce sindacati, associazioni, enti locali, organizzazioni del terzo settore, realtà religiose e reti civiche. È stata questa coalizione a rendere possibile l'introduzione del Reddito di Inclusione, la prima misura nazionale strutturale di contrasto alla povertà nel nostro Paese.

È stata la forza della cooperazione tra le reti di soggetti istituzionali e non, a difendere, spesso controvento, l'idea che le politiche non potessero limitarsi a trasferimenti monetari, ma dovessero includere servizi, progetti personalizzati, percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Oggi, più che mai, è necessario rilanciare questa dimensione di azione collettiva. La povertà non si combatte con interventi isolati, ma con alleanze territoriali, patti tra istituzioni e comunità, reti di advocacy capaci di incidere sul dibattito pubblico e sull'agenda politica. E si combatte anche con un linguaggio diverso, capace di restituire dignità alle persone invece di alimentare paure o stigmi.

Coraggio politico

Il contrasto alla povertà è, infine, una scelta politica. Significa investire risorse, costruire infrastrutture sociali, rafforzare i servizi, riconoscere che la vulnerabilità non è un fallimento individuale, ma un rischio collettivo che deve essere condiviso. Significa scegliere la continuità delle politiche, rifiutando la logica della "riforma per ogni legislatura" che condanna migliaia di famiglie a vivere nell'incertezza.

Oggi il Paese ha bisogno di una strategia nazionale contro la povertà che sia stabile, verificabile, fondata sulle evidenze. Una strategia non dipendente dai cicli politici, ma costruita su un consenso ampio tra le forze sociali. Una strategia che riconosca che il benessere non si produce soltanto distribuendo risorse, ma costruendo capacità, rafforzando i territori, garantendo diritti.

Questo rapporto vuole contribuire a tutto questo:

- a una discussione pubblica più informata;
- a una politica più responsabile e capace di ascolto;
- a un'opinione pubblica meno condizionata dalla paura e più sostenuta dai fatti;
- a una mobilitazione sociale che unisca e non divida.

L'Alleanza contro la Povertà continuerà a lavorare per costruire questa visione. Lo faremo con fermezza, con spirito costruttivo e con la convinzione che la giustizia sociale non sia un tema settoriale, ma il fondamento stesso della democrazia. Una società è più forte quando nessuno è lasciato indietro. E noi, come Alleanza, continueremo a impegnarci perché questa promessa diventi realtà.

Invito alla lettura

Questo volume nasce dall'esigenza di restituire la complessità delle povertà in Italia, superando la rappresentazione semplificata che spesso prevale nel dibattito pubblico. Il punto di partenza è riconoscere che non esiste una povertà: esistono piuttosto molteplici forme di vulnerabilità, situate in contesti diversi, che si sviluppano lungo traiettorie personali, familiari e territoriali. E soprattutto la povertà non è una proprietà individuale, ma una relazione sociale, un processo che si costruisce nell'intreccio tra risorse disponibili, diritti accessibili, vincoli strutturali e capacità di agire.

Il Capitolo 1 offre il quadro teorico che sostiene l'intero volume. Mette in discussione la visione statica e categoriale della povertà, proponendo di leggerla come il risultato di dinamiche che attraversano le biografie: momenti di crisi, transizioni familiari, rotture lavorative, fragilità abitative. La povertà appare allora come un fenomeno processuale, caratterizzato da movimenti di entrata, uscita e permanenza, e fortemente condizionato dalla qualità delle relazioni, dall'accesso ai diritti e dalla capacità (o impossibilità) di mobilitare risorse.

Questo approccio relazionale e dinamico funge da cornice interpretativa per tutti i capitoli successivi, perché permette di collegare il vissuto delle persone alle misurazioni statistiche, alle politiche e alle narrazioni pubbliche.

Il Capitolo 2 sviluppa questa prospettiva sul terreno della misurazione. Attraverso un'analisi critica dell'impianto informativo dell'indagine Eu-Silc e degli indicatori europei di deprivazione, mostra come gli strumenti statistici, pur indispensabili, colgano solo una porzione dei processi descritti nel primo capitolo. Le misure restituiscono ciò che è osservabile e standardizzabile, ma faticano a rappresentare la dimensione temporale della vulnerabilità, la qualità delle relazioni familiari, la densità dei vincoli strutturali o le "zone grigie" tra autosufficienza e bisogno. Il capitolo propone quindi un uso riflessivo degli indicatori, come dispositivi che non descrivono semplicemente la povertà, ma contribuiscono a definirne i confini.

Il Capitolo 3 porta l'attenzione sulle politiche, chiedendosi fino a che punto le misure di contrasto, in particolare l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), siano in grado di tenere conto della natura relazionale e processuale della povertà. L'implementazione delle politiche rivela spesso una distanza tra ciò che le famiglie e operatori e operatrici sperimentano e ciò che le istituzioni chiedono per accedere al sostegno: requisiti amministrativi rigidi, tempi di attivazione, discontinuità

territoriali, limiti nella capacità dei servizi. Le autrici offrono così una valutazione critica che va oltre la retorica del merito o dell'assistenzialismo, restituendo una lettura radicata nelle biografie e nei contesti.

Il Capitolo 4, infine, analizza il ruolo dei media nel costruire il senso pubblico della povertà. I quotidiani italiani, attraverso la retorica della quantificazione, le storie esemplari e i frame moralizzanti, contribuiscono a definire ciò che appare legittimo vedere e dire. Anche qui ritroviamo la lezione del primo capitolo: la povertà non è solo una condizione materiale, ma anche un oggetto narrativo, un campo di tensioni simboliche in cui si giocano riconoscibilità, stigma e diritti. Il modo in cui i media raccontano le povertà influisce direttamente sulla percezione sociale del fenomeno e, indirettamente, sulle politiche e sulle priorità pubbliche.

Nel loro insieme, i capitoli propongono tre messaggi comuni:

La povertà è un processo, non uno stato. Si costruisce nel tempo e può coinvolgere, in forme diverse, ampie fasce della popolazione esposte a fragilità lavorative, abitative e relazionali.

Le misure statistiche e le politiche pubbliche selezionano ciò che è visibile. Ogni indicatore e ogni requisito istituzionale rende governabili alcuni aspetti della povertà, ma ne lascia in ombra altri: la dimensione biografica, il ruolo delle reti, l'importanza dei diritti effettivamente esigibili.

La narrazione della povertà è un elemento costitutivo del fenomeno stesso. Il modo in cui media, politica e istituzioni costruiscono la legittimità del bisogno influenza chi è riconosciuto come povero e chi, invece, rimane privo di voce pubblica.

Questo volume non offre una definizione unica di povertà, né potrebbe farlo. Offre invece diverse prospettive che, lette insieme, aiutano a comprendere la portata multidimensionale delle vulnerabilità contemporanee in Italia.

L'ambizione è contribuire a una discussione pubblica più informata e più sensibile, capace di vedere la povertà non come una devianza marginale, ma come un fenomeno strutturale che attraversa la società e interroga direttamente le sue istituzioni, le sue narrazioni e i suoi diritti. Le politiche e le narrazioni pubbliche non sono neutrali. Tanto l'implementazione delle misure quanto il racconto dei media contribuiscono a definire i confini della povertà, influenzando riconoscibilità, stigmi, diritto a essere aiutati.

In un contesto in cui l'inflazione, la precarietà lavorativa, la crisi abitativa e la vulnerabilità energetica stanno producendo nuove figure della povertà, famiglie monoreddito, giovani senza possibilità di autonomia, lavoratori poveri, donne sole con figli, anziani proprietari "ricchi di casa ma poveri di reddito", la sfida è costruire una conoscenza capace di tenere insieme i pezzi.

Questo volume offre strumenti, evidenze e interpretazioni per farlo. Non ambisce a chiudere la discussione, ma ad aprire un percorso di consapevolezza pubblica, scientifica e politica: perché combattere la povertà significa innanzitutto riconoscerla nella sua realtà quotidiana, complessa e mai riducibile soltanto a un numero.

1. Le povertà che le famiglie possono nascondere

*Remo Siza**

1.1 La povertà nella normalità delle relazioni quotidiane

Le ricerche e le iniziative delle associazioni che aderiscono all'Alleanza contro la povertà in Italia rilevano la costante crescita del numero delle persone che usufruiscono dei servizi e degli interventi di aiuto delle persone, che accedono ai servizi di accoglienza, di sostegno economico, ai programmi educativi e agli interventi per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia. I dati Istat, Eurostat, Banca d'Italia rilevano un incremento o una persistente stabilità dell'incidenza della povertà su livelli superiori alla media dell'Unione Europea.

Nel loro insieme ci aiutano a cogliere i cambiamenti strutturali della società italiana, le disuguaglianze e le condizioni estreme di povertà che persistono e il consolidarsi di una stratificazione delle condizioni di vita delle famiglie a basso reddito.

* Comitato tecnico Alleanza contro la povertà in Italia, Poverty group Social Policy Association.

L'Istat, nel suo ultimo Report annuale (2005a) stima che nel 2024, siano oltre 2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta, l'8,4% delle famiglie residenti. Utilizzando, una differente metodologia, l'Istat stima inoltre che siano 2,8 milioni le famiglie in condizione di povertà relativa, il 10,9% delle famiglie residenti.

In Italia e in molti altri paesi europei, la povertà è spesso studiata come se fosse una condizione omogenea. In realtà, una incidenza della povertà relativa di 10,9% o della povertà assoluta (pari a 8,4%) comprende condizioni di deprivazione materiale e relazionale molto differenti, famiglie e persone che hanno un livello di consumi o di reddito appena al di sotto della linea di povertà e famiglie e persone che vivono condizioni di povertà estreme. Assumere questa condizione come un tutto omogeneo è sicuramente riduttivo, fuorviante in termini di politica sociale. In una lettura attenta dei rapporti e dei dati ufficiali, emergono distinzioni e differenze economiche, sociali e culturali nelle condizioni di povertà, che richiedono commisurati e più o meno complessi interventi di welfare.

In questi ultimi anni si è progressivamente consolidata una diffusa condizione di insicurezza economica e della vita di relazione, di insufficienza di reddito, condivisa da un numero molto ampio di famiglie e persone "quasi povere".

Queste famiglie e persone hanno una spesa per consumi mensile appena superiore alla linea standard di povertà relativa (1.218,07 euro mensili per una famiglia di due componenti). Non sono di classe media e non sono considerate povere nelle statistiche ufficiali. In larga misura sono integrate nella vita sociale e lavorativa e possono avvalersi, prevalentemente, di una rete parentale e amicale di supporto emotivo ed economico che trattiene loro in una condizione sociale intermedia ed evita una condizione di deprivazione materiale più profonda.

L'Istat (2025a) rileva che nel 2024, le famiglie quasi povere erano l'8,2% delle famiglie italiane, famiglie che hanno una spesa per consumi superiore dal 10 al 20% alla linea di povertà relativa (erano 8,1%, nel 2023). Sono famiglie e persone costantemente in bilico fra povertà e condizioni di reddito un po' più favorevoli, persone che vivono appena al di sopra della soglia di povertà e per le quali un susseguirsi di eventi negativi (una spesa imprevista, una riduzione del salario), o di eventi positivi, quali la nascita di un figlio, può determinare condizioni di vita economicamente non più sostenibili. In larga misura evidenziano gli esiti di una integrazione costantemente precaria, parziale, instabile, non soddisfacente che riguarda la vita pubblica e la vita privata, che riguarda il lavoro e le relazioni primarie.

Ai quasi poveri si affianca un'altra parte di famiglie a basso reddito. Sono il 6% delle famiglie italiane che vivono appena al di sotto della soglia di povertà, sono appena povere in quanto hanno un livello di consumi inferiore del 10% o del 20% della linea standard di povertà.

Nel loro insieme, famiglie quasi povere e famiglie appena povere costituiscono il 14,2% delle famiglie italiane. Sono famiglie e persone con le quali interagiamo quotidiana-

mente (anziani, giovani coppie, lavoratori scarsamente retribuiti, precari o persone che lavorano poche ore alla settimana, famiglie con figli minori o con giovani adulti privi di reddito) che hanno instabili posizioni sociali spesso nel nostro stesso ambito di lavoro, che condividono le aspettative, le consuetudini e i sistemi di valori, i progetti di vita dei gruppi sociali con redditi più elevati.

Queste forme di povertà entrano nella normalità della vita quotidiana, seppure per le famiglie e le persone che si trovano in questa condizione partecipare alla vita sociale comunemente condivisa sia sempre più difficile. Non sono più considerate un'emergenza e sono osservate con naturalità come parte delle differenze e delle disuguaglianze inevitabili di una società. Queste forme di povertà si consolidano nella prossimità delle nostre relazioni, negli stessi luoghi di consumo: nei centri commerciali, nelle vie cittadine della vita notturna c'è posto per tutti. Una condizione di deprivazione economica diventa parte integrante della normalità delle nostre relazioni sociali, delle nostre reti di amicizia e di vicinato. La normalità che emerge per molti aspetti comprende scelte e stili di vita che pochi anni fa la maggioranza delle persone marginalizzava.

Allo stesso tempo, però, emerge una separazione, una divisione netta. La normalità condivisa dalla maggioranza delle persone non comprende le famiglie severamente povere. Nel loro complesso sono il 4,9% delle famiglie italiane, famiglie e persone che hanno un livello di consumi inferiore di oltre il 20% alla linea standard di povertà. In generale, hanno risorse economiche troppo limitate per partecipare alla vita sociale condivisa dalla maggioranza delle persone, non sono inserite nel sistema del lavoro, non hanno accesso al welfare privato e il welfare pubblico rivolge prestazioni e protezioni sempre meno efficaci.

Emerge un mondo numericamente molto esteso di quasi poveri (*near poor*) o di appena poveri (*in non-deep poverty*) e severamente poveri (*in very deep poverty*): in questo ultimo decennio, l'incidenza di tutte queste condizioni di insufficienza di reddito tende a crescere lentamente, non a diminuire. Questa immobilità delle condizioni di vita delle famiglie a basso reddito convive con una crescita costante dell'occupazione e una rapida crescita dei redditi e dei patrimoni di molti gruppi sociali, dinamiche che rendono le persistenti condizioni di povertà meno evidenti.

Negli anni passati gli invisibili erano le povertà estreme dei senza dimora, delle persone con dipendenze da sostanze psicoattive, dei poveri da generazioni. Ora anche le povertà meno severe sono diventate invisibili, ora non riusciamo ad osservare le povertà che si sviluppano nella normalità delle famiglie italiane. Famiglie povere e famiglie non povere condividono frequentemente un orientamento verso relazioni molto selettive in cui è possibile mostrare solo una parte della propria condizione. Lo stile di vita comunemente adottato, i consumi, la socialità virtuale e reale intenzionalmente rendono meno visibili le differenziate condizioni di vita, le dipendenze e le relazioni fortemente conflittuali.

Questo cambiamento ha alcune implicazioni che intendo sviluppare nel corso di questo capitolo:

- la condizione di povertà non determina inevitabilmente una deriva sociale e una esclusione sociale;
- le povertà meno severe sono frequentemente condizioni stabili nel tempo;
- il concetto di esclusione non riesce più a cogliere le principali dinamiche di impoverimento;
- il lavoro sempre più frequentemente non determina il superamento di una condizione di povertà;
- i percorsi di attivazione e di crescita delle persone hanno inevitabilmente un carattere multidimensionale e non possono essere riduttivamente intesi come obbligo di una ricerca attiva del lavoro;
- per contrastare le condizioni di povertà di famiglie con figli minori abbiamo bisogno di strategie e programmi intersettoriali, più estesi in termini temporali e che dispongano di maggiori risorse.

1.2 I quasi poveri e l'estrema indigenza

In Italia, l'incidenza della povertà assoluta, e le sue variazioni annuali, è diventata il primo riferimento nel dibattito pubblico sulle condizioni economiche delle famiglie italiane. Il Rapporto finale del progetto "Measuring and monitoring absolute poverty (Abspo)" (Menyhért *et al*., 2021), al quale l'Istat ha contribuito fattivamente, rileva che l'Italia è l'unico Paese europeo che rileva annualmente la povertà assoluta.

La condizione di povertà assoluta si ritiene che rappresenti una condizione estrema di povertà, molto più severa della povertà relativa. In realtà per la stima della povertà assoluta si utilizza una differente metodologia di misurazione rispetto alla metodologia utilizzata per misurare la povertà relativa. In sostanza è definita "assoluta" in quanto in quanto non è calcolata relativamente al reddito medio o relativamente ai livelli medi di consumo, ma su un paniere di beni ben individuato.

I dati Istat, Eurostat, Banca d'Italia ci consentono di stimare la dimensione complessiva della povertà assoluta e relativa e la loro evoluzione quantitativa nel tempo dati. Per cogliere la consistenza delle differenti condizioni di povertà che abbiamo delineato, possiamo utilizzare i dati sulla incidenza della povertà relativa e le soglie aggiuntive alla linea standard di povertà proposte dall'Istat.

Come è noto, l'Istat stima l'incidenza della povertà relativa utilizzando la linea di povertà nota come International Standard of Poverty Line (Ispl): si definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa

media per consumi pro-capite. Per famiglie di diversa ampiezza viene utilizzata una scala di equivalenza, che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare in famiglie di maggiore o minore ampiezza.

La linea convenzionale di povertà relativa offre una classificazione delle famiglie italiane in povere e non povere. L'utilizzo di soglie aggiuntive ci consente di evidenziare le differenziate condizioni delle famiglie che hanno una spesa per consumi appena al di sopra (più 10% o 20%) o appena al di sotto (meno 10% o 20%) della linea standard di povertà:

- quasi il 20% della popolazione gravita attorno alla linea di povertà, con condizioni sfumate o severe di povertà o di relativa stabilità economica;
- le famiglie che sicuramente non sono povere sono attorno all'80% delle famiglie italiane (Tabella 1.1).

Tabella 1.1 – Classificazione delle famiglie secondo diverse linee di povertà (%)

Famiglie	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
Non povere (% complessiva)	89,0	89,6	89,9	89,9	89,9	89,4	89,1
Sicuramente non povere	81,4	82,4	82,6	81,3	82,2	81,3	80,9
Quasi povere: Linea al 120% (+20%) di quella standard	3,8	4,0	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
Quasi povere: Linea al 110% (+10%) di quella standard	3,8	3,2	3,5	3,7	3,7	4,0	3,8
Povere: linea standard a 1.218,07 euro mensili per una famiglia di due componenti	11,0	10,4	10,1	11,1	10,1	10,6	10,9
Appena povere: Linea al 90% (-10%) di quella standard	3,5	2,9	3,1	3,3	3,1	3,3	3,4
Appena povere: Linea all'80% (-20%) di quella standard	2,7	2,3	2,5	2,7	2,4	2,7	2,6
Sicuramente povere: Linea oltre -meno 20% di quella standard	4,8	5,2	4,5	5,2	4,6	4,6	4,9

Fonte: Istat (2015a)

Per stimare l'incidenza delle differenti condizioni di povertà possiamo utilizzare i dati sulla povertà relativa, i dati sulla redistribuzione del reddito, sulle persone senza di-

mora o misure non monetarie sulla severa deprivazione (*Indicator of Material and Social Deprivation*, introdotto nel 2017 dall'Unione europea e utilizzato per la prima volta nell'indagine 2022).

Non sono, comunque, disponibili indagini e approfondimenti sulle quasi povertà (*near poor*) o sulle varie forme di estrema indigenza. L'approccio privilegiato dall'Istat nella misurazione della povertà assoluta (un paniere di beni molto ampio) e della povertà relativa lascia scoperta un'area di indagine particolarmente rilevante che coinvolge crescenti forme di povertà estreme osservate nella nostra esperienza quotidiana e rilevate periodicamente da enti come la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (Fio.Psd) e dalla Caritas.

In altre nazioni, nel Regno Unito per esempio, la Joseph Rowntree Foundation (2025) nei suoi rapporti annuali utilizza il concetto di *destitution* (estrema indigenza) per stimare l'incidenza delle condizioni più estreme di deprivazione materiale (assenza di un paniere molto limitato di beni alimentari essenziali, di vestiario, di riscaldamento).

Ugualmente, ulteriori approfondimenti concettuali e metodologici sarebbero necessari per quanto riguarda le condizioni concrete dei *near poor*. Il concetto di "near poor" era stato introdotto nel 1966 da Orshansky (1966), negli anni successivi Short e Smeeding (2012) ne hanno proposto la definizione più ampiamente utilizzata: i "near poor" sono persone che vivono con un reddito compreso tra il 75% e il 125% della linea di povertà (né povere, né stabilmente sicure). Numerose ricerche in vari paesi europei (Taylor, Manger, 2024) hanno ulteriormente evidenziato la stratificazione delle condizioni di povertà e delle famiglie a basso reddito. Una ricerca realizzata negli Stati Uniti nel 2007 da Newman e Chen (*The Missing Class* 2007) ha colto compiutamente la rilevanza e la specificità dei cosiddetti *near poor* in termini di condizione economiche e di vita di relazione. Nella ricerca, gli autori osservano che i *near poor* sono un gruppo più ampio dei poveri, ma le loro difficoltà e il loro impegno quotidiano per avere una vita dignitosa sono spesso trascurate dalle politiche pubbliche; sono un gruppo sociale che ha un reddito al di sopra della linea convenzionale di povertà, ma non ha le sicurezze della classe media tradizionale. Le famiglie e le persone che lo costituiscono non sono classificate come povere, ma i loro redditi sono comunque bassi e conducono un'esistenza profondamente insicura e fragile.

1.3 La progressiva "normalizzazione" della povertà

Ogni società ha i suoi poveri, una società immobile, come quella italiana, in cui regna precarietà e incertezza ha prevalentemente famiglie insicure e incerte sulla possibilità di migliorare la propria condizione. Per molti individui e famiglie a basso reddito la

società dinamica e globalizzata che abbiamo immaginato, in realtà è una società nella quale l'insicurezza economica, l'insufficienza di reddito e le varie forme di povertà diventano una condizione ordinaria, si cronicizzano, diventano stabili e si prevede che non cambieranno in un prossimo futuro.

Dalla lettura di molti recenti rapporti delle associazioni emergono forme di povertà molto differenti dalle forme di povertà che chi opera nel sociale ha osservato negli anni passati.

Negli anni Ottanta del secolo scorso, prevaleva la povertà di chi comunque poteva contare su un basso reddito da lavoro stabile e sostanzialmente garantito nel presente e in un ragionevole futuro, con occupazioni umili, ma comunque riconosciute complementari a compiti più rilevanti. Povertà percepite come destino sociale, legate a scelte precedenti come abbondoni di un percorso scolastico, a differenze sociali delle famiglie di origine non ritenute superabili. Famiglie e persone che potevano fare ricorso alla ampia rete parentale o di vicinato, programmare le spese e organizzare consumi e prudenti piccoli risparmi. In larga misura era la povertà o le stabili ristrettezze economiche delle persone in cui le aspettative e lo stile di vita quotidiano erano commisurate alle condizioni di basso reddito del presente e di un prevedibile prossimo futuro. Queste forme di povertà si distinguevano dalle povertà estreme e dal degrado delle relazioni e dei luoghi di vita delle famiglie povere da generazioni.

Nei primi anni del nuovo millennio cambia la forma di povertà prevalente. In quegli anni la povertà è percepita come condizione iniziale di un percorso di progressivo miglioramento del reddito e della propria posizione lavorativa, in cui la precarietà e il basso reddito sono considerati un primo passo nel mercato del lavoro, una breve fase critica della vita che con gli anni si sarebbe naturalmente risolta. Per molte di queste persone, la richiesta di supporto economico o di assistenza alimentare è considerata una fase drammatica, che lascia, però, possibilità di recupero, che non cambia in modo irreversibile la propria identità sociale. È una deprivazione economica che si accompagna ad attese positive per il futuro: la possibilità di superare la condizione di povertà e di ritornare a condizioni di vita più accettabili è ritenuta sostanzialmente realizzabile.

In questi ultimi anni, le prevalenti forme di povertà si sviluppano in un contesto sociale completamente modificato su due aspetti rilevanti per le dinamiche di impoverimento. In primo luogo, è cambiata la nostra percezione della normalità e di cosa sia "normale". In secondo luogo, è cambiata profondamente l'organizzazione delle relazioni nell'ambito della famiglia e nelle relazioni con il mondo esterno. Una crescente privatizzazione delle famiglie rende meno visibili le reali condizioni di vita, le relazioni di supporto o conflittuali che si sviluppano al suo interno.

Le famiglie che vivono deprivazione economiche non estreme non costituiscono nel loro insieme un gruppo sociale culturalmente e socialmente distinto, non vivono ai margini della società, in sfere separate, non sono socialmente isolate. In larga parte ri-

mangono nell'ambito delle relazioni normali di consumo e dei luoghi dalla maggioranza delle persone e partecipano della vita sociale seppure con incertezze e una costante insicurezza rispetto alle relazioni e ai livelli di consumo appena raggiunti.

Quasi tutto accade nella normalità della vita quotidiana, solo alcune forme estreme di povertà e di modi di vita sono considerate "marginali". Quasi tutto confluisce al centro della vita politica e sociale, al centro del dibattito pubblico dove prevale un atteggiamento individuale liberatorio da vincoli e consuetudini, regole di convivenza civile, che amplia a dismisura la sfera pubblica e privata dell'accettabilità e dei comportamenti tollerati. Nelle grandi città, l'espulsione territoriale di molte famiglie a basso reddito dal centro, non muta drasticamente le loro aspettative e i loro sistemi valoriali.

Le deprivazioni economiche quando non producono differenze culturali, quando non sono visibili nei comportamenti e nei valori, sono accettate, diventano normali. L'universo culturale prevalente per questi gruppi sociali, il riferimento per le scelte di vita e di lavoro, rimangono i modi di vita e i comportamenti di consumo, le aspettative della popolazione che vive condizioni di relativa stabilità dei redditi. Cresce, comunque, la distanza tra i progetti di vita condivisi e le risorse di cui dispongono questi gruppi sociali per realizzarli.

Le ricerche realizzate dalle associazioni evidenziano la presenza nel tessuto sociale di risorse di aiuto, opportunità e supporti informali che spesso riescono a "trattenere" queste famiglie e persone in una condizione intermedia. In molti casi le risorse di aiuto costituiscono un ponte verso migliori condizioni economiche e sociali, in altri non riescono ad evitare cadute in forme severe e persistenti di povertà. In assenza di interventi pubblici nazionali e locali adeguati, gli interventi delle associazioni spesso diventano insufficienti.

Inoltre, è cambiata la famiglia e le sue relazioni con la rete parentale e con il vicinato. La famiglia sta diventando progressivamente uno spazio chiuso, le relazioni al suo interno non sono osservabili. Le forme meno severe di insufficienza di reddito si sviluppano per lo più nella quotidianità della vita delle persone che lavorano e partecipano attivamente alla vita sociale, non in aree separate delle città. In molti casi, una significativa riduzione dei redditi non modifica lo stile di vita complessivo, determina cambiamenti negli aspetti meno visibili dello stile di vita delle famiglie, le ristrettezze economiche si sottraggono all'osservazione esterna.

Prevalgono modi di vita in cui possiamo agevolmente nascondere parti importanti della nostra personalità e delle nostre relazioni private (severe ristrettezze economiche, gravi situazioni debitorie, dipendenze…). La valutazione sulla normalità della vita delle persone che frequentiamo o di un vicino di casa è costruita sulla base delle relazioni visibili (gentile, abbigliamento dignitoso…) e con un "effetto alone" generalizziamo i tratti positivi o negativi che percepiamo all'intera personalità e alla vita della sua famiglia.

Questa instabile e fragile integrazione non separa del tutto le persone e non le allontana dalla condivisione delle aspettative e dei progetti di vita della maggioranza delle persone. Le crescenti disuguaglianze economiche non incidono nella stessa misura sulle aspettative delle persone.

La maggioranza di queste famiglie a basso reddito non sono escluse dal mondo della produzione e tendono distinguersi dalle povertà estreme confinate in luoghi e aree segregate delle città.

La continua enfasi sulle responsabilità individuali attenua ogni diritto individuale e indebolisce ogni movimento collettivo di protesta rispetto ad una cancellazione o una riduzione dei benefici di una prestazione. Una società nella quale si tende a ritenere che le povertà possano essere risolte solo con un maggiore impegno individuale, lascia in secondo piano l'idea che il superamento delle differenti condizioni di deprivazione sia una responsabilità collettiva. La stratificazione delle forme di povertà e le intenzionali distinzioni negli stili di vita crea divisioni sociali e ostacola ogni movimento collettivo.

1.4 Come cambiano le dinamiche di esclusione sociale

La Commissione europea ed Eurostat usano frequentemente il termine esclusione sociale per indicare i processi e gli esiti inevitabili di condizioni persistenti di povertà.

In realtà, la letteratura internazionale (Jenkins, 2011; Nolan, Whelan, 2011; Siza, 2022) e una lettura attenta dei rapporti elaborati dalle associazioni non individuano l'esclusione sociale come una dinamica chiave per spiegare l'emergere e la persistenza delle varie forme di povertà. Rispetto al passato l'esclusione sociale riguarda gruppi molto più ristretti, riguarda alcune povertà estreme, i senza dimora, le persone segnate da gravi dipendenze da sostanze psicoattive.

Il concetto di esclusione sociale non riesce più a cogliere deprivazioni e condizioni di vita critiche, ma più sfumate e meno nette, meno visibili seppure molto diffuse, che si posizionano lungo i *continuum* tra lavoro/non lavoro; presenza legami affettivi/mancanza di legami affettivi; isolamento/infinite relazioni virtuali.

In questi anni, più che una rottura di legami sociali prodotti da processi di esclusione, è il cumulo di insicurezze in molteplici sfere di vita la dinamica più rilevante dei processi di impoverimento che osserviamo.

A differenza delle società industriali del passato, le società globalizzate europee includono le differenze e pluralizzano i comportamenti tollerati. Allo stesso tempo, però, marginalizzano severamente alcuni comportamenti estremi. Marginalizzano soprat-

tutto comportamenti che non sono varianti di quella modernità liberatoria dai vincoli e dalle tradizioni che la maggioranza delle persone intende rappresentare e riprodurre nel proprio percorso di vita.

Quando le condizioni diventano estreme (le condizioni dei senza dimora, le povertà che persistono da generazioni, le povertà segnate da dipendenze e gravi conflitti, di persone non comunitarie prive di permesso di soggiorno) in molti casi non sono più attivate relazioni di inclusione, ma solo interventi estemporanei di aiuto e di controllo. Le misure standard che riguardano il complesso della popolazione esposta ad un determinato rischio non sono più ritenute efficaci e un incremento della loro intensità non è ritenuto utile per risolvere queste condizioni estreme di deprivazione.

Le povertà estreme diventano meno visibili, escono dal sistema, da quello del lavoro, della scuola, della vita sociale, del welfare di qualità. Queste povertà spesso non sono più parte di progetti di integrazione sociale, sono letteralmente consegnate agli enti di terzo settore oppure sono gestite attraverso una sorveglianza più intensa e misure di supporto minime, puramente assistenziali. In molti ambiti locali, le persone sono sostanzialmente "espulse" dal centro della città, dal welfare, dalle misure di sostegno alla disoccupazione e la loro vita relazionale, diventano un aggregato sociale chiaramente distinto dalla popolazione povera più comune in termini di diritti e di relazioni di cura.

Il concetto di "margini sistemici" di Sassen (2014) può aiutarci a distinguere la gran parte delle persone che vivono in condizioni di precario disagio dai gruppi sociali e le persone definitivamente escluse. Quando le condizioni di povertà e degrado diventano estreme, svanisce la tolleranza per i comportamenti imprevedibili e radicalmente diversi. La preoccupazione prevalente diventa allontanare e separare: nel passato si utilizzavano grandi istituzioni totali, come gli ospedali psichiatrici, le carceri, per la gestione in ambiti separati delle masse di persone che affollavano le vie cittadine. Ora, povertà estreme e condizioni di degrado sono allontanate dal centro della città con provvedimenti prescrittivi per riaggregarsi e consolidarsi lontano dagli sguardi della maggioranza delle persone, in sfere di vita molto differenti da quelle comunemente condivise, determinando, in questo modo, una riproduzione di comportamenti, di valori, stili di vita e una cultura della povertà che costituisce un definitivo ostacolo ad ogni possibile integrazione sociale.

I gruppi sociali esclusi ritornano comunque al centro della vita sociale: le persone escluse non rimangono nei margini estremi di ogni società, ritornano in qualche modo nella vita delle città e nella normalità della vita quotidiana, ben poche società hanno la possibilità di escludere definitivamente gruppi rilevanti di persone.

Nelle due indagini realizzate dalla Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (Fio.Psd) e Caritas Italiana e dall'Istat e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si leggono i percorsi di progressiva esclusione di persone che vivono in povertà estrema: non sono più considerate parte della povertà dignitosa che chiede un aiuto per sopravvivere. Molti sono stranieri arrivati in Italia senza una rete di sup-

porto o fuoriusciti dai circuiti di accoglienza per minori senza un progetto di accompagnamento all'autonomia. Altri hanno sperimentato conflitti e rotture con la famiglia di origine, a causa di situazioni di abuso o di discriminazione legate all'identità di genere. Altri ancora hanno intrapreso percorsi di devianza e sviluppato dipendenze da sostanze. Questa realtà di degrado ed esclusione ha troppo spesso un punto di arrivo e trova un tragico riscontro nei dati sui decessi: nel 2024, sono stati 76 i morti tra le persone senza dimora, i giovani tra i 17 e i 29 anni rappresentano il 18% del totale (Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora, 2025).

1.5 Il divario tra inserimento lavorativo e inclusione sociale

La crescita dell'occupazione in molti casi non incide sui livelli di povertà. In molti casi, l'inserimento nel mercato del lavoro non è sufficiente per una uscita da questa condizione. L'integrazione delle persone nel mondo della produzione molto spesso non assicura salari e condizioni lavorative dignitose che favoriscono una inclusione reale nella vita sociale. Inserimento lavorativo e inclusione sociale sono diventati due dinamiche sociali distinte e non costantemente correlate.

Secondo i dati Eurostat relativi all'anno 2024, in Italia oltre 1 lavoratore su 10 è a rischio povertà (10,2%): un dato in aumento rispetto al 2023 (9,9%) e superiore alla media europea (8,2%). Le persone considerate *in-work poor*,[1] in Italia sono tra i 2,3 e i 2,4 milioni di persone. Sono persone che, pur avendo un lavoro, dispongono di un reddito disponibile (ovvero al netto di tasse e trasferimenti) inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. In Germania la percentuale degli occupati a rischio di povertà è al 6,5, in Danimarca al 6,2, in Polonia al 9,3, in Spagna all'11,2, in Finlandia al 2,8%.

Il Rapporto mondiale sui salari (OIL, 2025) rileva che l'Italia ha registrato il calo più significativo dei salari reali tra tutte le principali economie Ocse: rispetto al 2021, nei primi mesi del 2025 i salari reali erano ancora inferiori del 7,5%. A settembre 2025 le retribuzioni contrattuali in termini reali risultano inferiori dell'8,8% rispetto ai livelli registrati a gennaio 2021 (Istat, 2025d).

L'Istat (2025a) stima che tra le famiglie con persona di riferimento occupata, l'incidenza della povertà nel caso sia lavoratore dipendente è pari all'8,7%, salendo al 15,6% se

1 Secondo l'indicatore adottato dall'Unione Europea, un individuo è considerato *in-work poor* se dichiara di essere stato occupato nell'anno di riferimento per sette mesi e se vive in un nucleo familiare con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio di povertà stabilita al 60% del reddito mediano nazionale.

si tratta di operaio e assimilato. Valori elevati dell'incidenza si registrano tra le famiglie con persona di riferimento lavoratore indipendente che non sono imprenditori né liberi professionisti ("altro indipendente" 7,4%).

I rapporti di molte associazioni confermano queste difficoltà dei lavoratori poveri. Secondo i dati dell'Osservatorio di Antoniano sulla povertà in Italia, nel 2025 è aumentato del 3,52% il numero di persone con un lavoro che si sono rivolte alla rete di Operazione Pane. Se nel 2024 le persone senza dimora rappresentavano il 59,36% del totale dei singoli aiutati da Operazione Pane, nel 2025 la percentuale è scesa al 24,72%. Nel 2024 oltre la metà delle persone seguite non aveva una casa; oggi questa percentuale è quasi dimezzata. La povertà non coincide più solo con la marginalità estrema, ma con una condizione di instabilità reddituale, spesso legata a lavori precari, contratti intermittenti o stipendi insufficienti. Nel 2025 le richieste di aiuto crescono del 14%, con un aumento dei giovani tra i 18 e i 30 anni (+1%) e degli over 60 (+8%). Cresce anche la presenza dei cittadini italiani tra gli assistiti, ora è pari al 20%.

I genitori assistiti dalla Caritas (2025), con un'età media di 36 anni, sembrano divisi quasi equamente tra disoccupati (38,8%), lavoratori poveri (29,6%) e casalinghe (24,4%). Quindici anni fa i disoccupati rappresentavano i due terzi dell'utenza e gli occupati appena il 15%. Attualmente, un fattore che accomuna la gran parte degli assistiti riguarda la fragilità occupazionale: non si tratta solo di condizioni di disoccupazione (che riguardano quasi la metà delle persone), ma anche di "lavoro povero", la cui incidenza supera, nelle fasce di più produttive, il 30% dei casi.

Il rapporto Caritas (2025) rileva che dal 2014 a oggi, il numero delle persone aiutate è cresciuto del 62,6%. Rispetto al 2023, il numero delle persone accolte è cresciuto del 3%, a un ritmo meno sostenuto in confronto agli anni precedenti.

Il primo rapporto 2025 di ActionAid (2025a), sulla base di tre indicatori (l'esperienza soggettiva, la deprivazione materiale e relazionale, e la disparità nei consumi), rileva che nel 2023, l'11,8% della popolazione italiana sopra i 16 anni – circa 6 milioni di persone – ha sperimentato una forma di deprivazione alimentare, con un incremento di 1,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

L'Eurostat (2025a) ha recentemente rilevato che la Grecia e l'Italia sono stati gli unici Paesi in cui il reddito familiare pro capite reale dal 2004 al 2024 è diminuito (rispettivamente -5 per cento e -4 per cento). In Spagna il reddito è cresciuto del 14%, in Francia di oltre il 21%, in Germania del 24%. La Romania ha registrato il maggiore aumento del reddito familiare reale pro capite (134 per cento), seguita da Lituania (95 per cento), Polonia (91 per cento) e Malta (90 per cento).

La ricerca Acri (Associazione delle Casse di Risparmio) (2025) pubblicata in occasione della 93a Giornata Mondiale del Risparmio rileva che la quota di famiglie che riesce a mettere da parte qualcosa è scesa dal 46% del 2024 al 41%, il dato più basso dal 2018.

1.6 Non è un paese per giovani coppie con figli minori

L'Italia è il Paese più vecchio dell'Unione europea. Gli over 65 rappresentano il 24,7 per cento del totale, pari a 14,6 milioni di persone. Nel 2000 erano 10,3 milioni, nel 1960 erano appena 4,6 milioni. L'incidenza della povertà è particolarmente bassa tra le coppie con persona di riferimento anziano (4,4%) è di 2 punti percentuali inferiore a quelle delle coppie più giovani che, tra il 2023 e il 2024, hanno mostrato un ulteriore peggioramento (Istat, 2025a).

La povertà assoluta dei minori raggiunge nel 2024 il valore di incidenza più elevato dal 2014. In termini assoluti, si contano oltre 747 mila famiglie con minori in povertà assoluta, per un totale di circa 1 milione e 295 mila minori (Istat, 2025a).

L'Assegno di inclusione (ADI) non ha inciso significativamente sulla incidenza della povertà delle famiglie con minori malgrado sia una misura principalmente rivolta a questa tipologia di famiglia.[2] Inoltre, la scala di equivalenza utilizzata per stimare le esigenze di famiglie di diversa ampiezza e l'entità del supporto economico ha privilegiato le famiglie con più figli minori escludendo dal calcolo gli adulti (avere uno o più figli adulti non incrementa il beneficio concesso).

Tra le coppie con tre o più figli, quasi una su cinque è in povertà assoluta (19,4%). Evidente anche per le famiglie con minori l'associazione tra diffusione della povertà assoluta e condizione lavorativa/posizione nella professione della persona di riferimento: tra gli occupati, l'incidenza è più elevata fra le famiglie con persona di riferimento. operaio e assimilato (18,7%), seguite da quelle con persona di riferimento altro indipendente (9,4%). Arriva al 23,2% per le famiglie con minori in cui la persona di riferimento è non occupata, attestandosi al 20,0% per i casi in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione.

La povertà assoluta tra le famiglie con almeno 65 anni risulta più contenuta (6,7%) rispetto a quelle con persona di riferimento più giovane. L'incidenza supera il 10% tra le famiglie con persona di riferimento di età non superiore ai 54 anni mentre si attesta al 7,3% tra le famiglie di 55-64enni (Istat, 2025a).

Eurostat (2025a) rileva che in Italia, la nascita di un figlio è un evento di vita che incrementa di 4 punti percentuali il rischio di povertà rispetto alle famiglie senza figli: in Italia dal 21,2 al 25,2%, mentre nella media dei paesi europei cresce molto meno dal 20,1 al 21,9%. Nel 2024, i minori con cittadinanza straniera mostrano un rischio di povertà o esclusione sociale pari a 43,6%, valore superiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato dei coetanei di cittadinanza italiana (23,5%).

2 Per maggiori dettagli sull'implementazione di questa misura si veda il capitolo 3.

Se il minore vive in una famiglia monoreddito il rischio di povertà o esclusione sociale è superiore di circa tre volte (53,5%) a quello dei minori in famiglie plurireddito (18%), un divario molto più marcato di quello osservato per il totale degli individui (39,3% per gli individui in famiglie monoreddito e 16% per quelli in famiglie plurireddito). Quando nella famiglia è presente solamente la madre è a rischio di povertà o esclusione sociale il 48,4% dei minori (42,4% nel 2021), mentre la percentuale scende di quasi 8 punti (30,9%) nel caso di famiglie in cui è presente solo il padre (25,6% nel 2021).

Le famiglie numerose risultano le più esposte e hanno sperimentato un aumento dell'incidenza della povertà rispetto al 2014 superiore a quello medio. In particolare, l'incidenza ha raggiunto nel 2023 i livelli più elevati dell'ultimo decennio tra le famiglie con minori: 12,4% a livello familiare e 13,8% a livello individuale, con un incremento di oltre 4 punti percentuali rispetto ai valori del 2014.

Le misure economiche previste dall'ADI hanno contribuito sicuramente a mitigare il rischio di povertà delle famiglie con figli minori. In molti casi, però, le misure economiche hanno svolto una funzione parzialmente compensatoria, in quanto i benefici economici assicurati (di media 620 euro) hanno attenuato significativamente gli effetti di una prolungata assenza di un adeguato reddito da lavoro, ma spesso, cumulati con altri redditi e aiuti, non sono stati sufficienti per superare la linea di povertà e migliorare sensibilmente la propria condizione.

I parziali effetti positivi dei benefici economici dell'Assegno di Inclusione sono stati attenuati da diverse dinamiche molto più rilevanti e non adeguatamente governate. L'inflazione ha inciso fortemente sulle famiglie a redditi più bassi e l'incremento dell'occupazione ha riguardato soprattutto le fasce d'età più avanzate (Istat, 2025c). La Banca d'Italia rileva che la marcata crescita dell'occupazione tra 2019 e 2024 è stata influenzata dall'aumento dell'occupazione delle fasce di età più anziane, ma anche da fattori temporanei, tra cui il calo dei salari reali, una politica fiscale espansiva e lo sblocco delle assunzioni nelle istituzioni pubbliche (Banca d'Italia, 2025b).

L'incidenza della povertà fra i minori è determinata dall'esito di una interazione fra una pluralità di dinamiche economiche e sociali:

- gli interventi di welfare hanno favorito una diminuzione dell'incidenza di povertà fra i minori
- in senso opposto, dinamiche come i bassi salari, l'inflazione e l'aumento del costo dei beni di consumo (in particolare dei prodotti alimentari, dell'abitazione, servizi energetici essenziali, dei trasporti e delle spese per la salute) hanno accresciuto significativamente il rischio di povertà delle famiglie con figli minori.

L'esito dell'interazione tra dinamiche sociali, economiche e culturali lo osserviamo nei dati demografici, nella disponibilità ad avere un figlio. L'Istat rileva che nel 2024 i nati residenti in Italia sono 369.944, quasi 10mila in meno rispetto al 2023. La denatalità prosegue nel 2025: secondo i dati provvisori riferiti al periodo gennaio-luglio, le nascite sono pari a 197.956, in diminuzione di circa 13mila unità (-6,3%) rispetto allo stesso

periodo del 2024 (211.250 nati). La riduzione del tasso di natalità è determinata da vari fattori quali bassi salari, precarietà lavorativa, difficoltà ad accedere al mercato delle abitazioni).

Save the Children rileva (2025a) che tra il 2002 e il 2023, in Italia, è diminuito di 3,4 milioni di unità il numero dei giovani residenti (15-35 anni), passati da 16,1 milioni a 12,7 milioni di unità. Il calo è stato del 21,2%.

Al 1° gennaio 2025, gli adolescenti dai 13 ai 19 anni in Italia sono poco più di 4 milioni, il 6,86% della popolazione complessiva. In pratica, solo un residente su 15 nel nostro Paese appartiene al mondo adolescenziale. Se consideriamo gli adolescenti minorenni, tra i 13 e i 17 anni, il gruppo si restringe a 2,86 milioni di persone, e rappresenta meno di 1/20 della popolazione complessiva (4,86%).

Nel 1983, anno in cui erano adolescenti i baby boomer nati tra il 1964 e il 1970, i 13-19enni erano oltre 6 milioni e mezzo e rappresentavano l'11,6% della popolazione, cioè avevano un peso demografico, socioculturale ed economico ben diverso da quello occupato dagli adolescenti attuali (Save the Children, 2025b).

L'Italia è in ultima posizione per la presenza di giovani tra i 27 Paesi europei, con un'incidenza di appena il 17,4% sulla popolazione complessiva, a fronte del 19,4% della media UE, e con scarti rilevanti rispetto alle nazioni più giovani (23,7% in Lussemburgo, 22,1% in Danimarca, 21,9% nei Paesi Bassi e 21,7% in Svezia.

Sicuramente è necessario riprendere il discorso sugli effetti concreti che produce ADI e il numero infinito di bonus, tutti con dotazioni finanziarie molto limitate sulla diffusione dei rischi che intendono fronteggiare.

Unicef (2025) elenca il numero di bonus a favore di giovani coppie avviati o rifinanziati con le leggi di Bilancio 2024 e 2025:

- assegno una tantum, pari a 1.000 euro, per ogni figlio nato o adottato con una dotazione annua di 330 milioni di euro;
- Fondo Dote per la famiglia, con una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2025, per la corresponsione di contributi per le prestazioni sportive e ricreative;
- Fondo per il servizio di sostegno psicologico in favore degli studenti, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2025;
- Fondo nazionale per la prevenzione, il monitoraggio ed il contrasto del diffondersi delle dipendenze comportamentali tra le giovani generazioni, con una dotazione di 500.000 euro annui;
- Fondo per il contrasto della povertà alimentare a scuola, con una dotazione di 500.000 euro;
- Fondo per il contrasto delle povertà educative e dell'esclusione sociale, il per il sostegno alle attività educative formali e non formali con una dotazione economica è di 3 milioni di euro per l'anno 2025;

- un incremento del buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, pubblici e privati, e per forme di supporto domiciliare per bambini aventi meno di tre anni di età o affetti da gravi patologie croniche certificate (dotazione 937,8 milioni di euro per l'anno 2025).

Il sociale, l'ambito nel quale le misure di contrasto della povertà si sviluppano, è uno spazio di confluenza che è alimentato oppure travolto dalle trasformazioni che si sviluppano in altri ambiti di vita. È un principio di connessione in cui si mettono insieme attività eterogenee (politiche per la qualità del lavoro e la sua equa retribuzione, il supporto economico, la formazione, l'intervento sanitario, scolastico) per il benessere delle famiglie e della collettività. Le associazioni riescono ad integrare risorse differenti. Ma gli esiti travolgenti delle attuali dinamiche economiche e sociali richiedono un impegno maggiore delle istituzioni.

1.7 La povertà come condizione strutturale

Il recente documento dell'Alleanza contro la povertà in Italia (2025) rileva che l'incremento della povertà osservato negli ultimi anni non può essere interpretato come un fenomeno transitorio o legato unicamente a crisi economiche di breve periodo. Al contrario, si configura sempre più chiaramente come un processo strutturale, alimentato da trasformazioni profonde e persistenti che interessano l'intero sistema socioeconomico. Le politiche di contrasto della povertà riducono l'incidenza in alcuni gruppi sociali, ma dinamiche strutturali che riguardano in particolare la struttura del mercato del lavoro e le dinamiche salariale, le dinamiche inflattive ricorrenti agiscono in senso opposto.

Secondo l'Istat incidenza della povertà assoluta è più che raddoppiata tra il 2005 e il 2024, passando da 3,6% (poco più di 800mila famiglie) nel 2005 a oltre l'8,4% (2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta).

Oxfam Italia (2025) sintetizzando una ricerca condotta dai ricercatori della Banca d'Italia (2025a) evidenzia:

- la metà più povera delle famiglie italiane detiene appena il 7,4% della ricchezza nazionale;
- il 10% più ricco delle famiglie detiene quasi 3/5 della ricchezza nazionale (59,7%);
- il 20% delle famiglie appartenenti all'ottavo e al nono decile (dal 70° al 90° percentile della distribuzione) è titolare di poco più di 1/5 (22,5%) della ricchezza nazionale.

Per quanto nell'ultimo anno il tasso di grave deprivazione sia leggermente diminuito all'interno dell'UE, i nuovi dati di Eurostat mostrano una situazione molto frammentata, sia tra Stati diversi, sia all'interno degli stessi Stati membri. I tassi più elevati di deprivazione grave sono stati osservati in Romania al 17,2%, seguita da Bulgaria (16,6%) e Grecia (14,0%). Al contrario, i tassi più bassi sono stati registrati in Lussemburgo, Polonia, Croazia e Slovenia, tutti al di sotto del 2,5%. L'Italia si posiziona nella parte bassa della classifica, con un valore medio di 4,5%, ma come prevedibile sono molto forti le disparità regionali. La Calabria, per esempio, con un valore pari a 24,9% è una delle peggiori regioni dell'Ue, mentre il Trentino-Alto Adige si conferma tra le migliori.

L'Eurostat (2025a) ha recentemente rilevato che la Grecia e l'Italia sono stati gli unici Paesi in cui il reddito familiare pro capite reale dal 2004 al 2024 è diminuito (rispettivamente -5 per cento e -4 per cento). In Spagna il reddito è cresciuto del 14%, in Francia di oltre il 21%, in Germania del 24%. La Romania ha registrato il maggiore aumento del reddito familiare reale pro capite (134 %), seguita da Lituania (95 %), Polonia (91 %) e Malta (90 %). Peggiora la quota di persone che dichiarano di arrivare a fine mese con grande difficoltà: si trova in questa condizione il 5,8% degli individui, una quota superiore rispetto all'anno precedente (5,5%).

L'Istat (2025c) rileva che nel 2024, il 31,1% delle famiglie italiane (era il 31,5% nel 2023) ha limitato, per il secondo anno consecutivo, la quantità e/o la qualità del cibo. In questo modo, un terzo delle famiglie italiane spende per l'acquisto di prodotti alimentari e bevande analcoliche la stessa cifra dell'anno 2023 nonostante il marcato aumento dei prezzi (+2,5%). Come nei due anni precedenti, anche nel 2024 la voce di spesa che le famiglie dichiarano di aver limitato maggiormente è quella per abbigliamento e calzature: se si escludono quelle che affermano di non sostenere questa spesa (il 4,3% di tutte le famiglie residenti), la quota di chi ha provato a ridurla è del 47,5% (in lieve diminuzione rispetto al 48,6% del 2023) e sale al 57,6% nel Mezzogiorno (era il 58,0% nel 2023). Se ci riferiamo agli otto segnali di insicurezza alimentare definiti dalla scala Fies (*Food Insecurity Experience Scale*), i segnali che rilevano l'insicurezza alimentare più grave (aver avuto fame non avendo potuto mangiare e non aver mangiato per un giorno intero) presentano un'incidenza inferiore all'1% (0,7% e 0,5%), mentre il segnale più diffuso, con il 4,3% di incidenza, riguarda l'aver mangiato solo alcuni tipi di cibo (Istat, 2005c).[3]

I rapporti di molte associazioni descrivono puntualmente il peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie italiane. Il 12° Rapporto della Fondazione Banco Farmaceutico "Donare per curare. Povertà Sanitaria e Donazione Farmaci" realizzato dall'Osservatorio sulla Povertà Sanitaria di Banco Farmaceutico rileva che nel 2025, 501.922

3 Per un'analisi più estesa della povertà alimentare si veda il § 2.3.2.

persone hanno dovuto chiedere aiuto a una delle 2.034 realtà assistenziali convenzionate con Banco Farmaceutico per ricevere gratuitamente farmaci e cure. Rispetto alle 463.176 del 2024, c'è stato un aumento dell'8,4%.

Tra le persone che si rivolgono alla rete Caritas (2025), il 15,7% degli assistiti vive una condizione di vulnerabilità sanitaria, spesso legata a patologie gravi e alla mancanza di una risposta adeguata da parte del sistema pubblico.

Il secondo rapporto di ActionAid (2025b) rileva che per gli adolescenti, il cibo rappresenta un linguaggio attraverso cui si costruiscono identità, relazioni e appartenenze. Laddove le condizioni economiche e familiari restringono le possibilità di scelta, questa multidimensionalità si traduce in vissuti di esclusione, vergogna o inadeguatezza che incidono sul benessere complessivo. Il disagio non risiede soltanto nel "non avere", ma nel "non poter scegliere": nel sentirsi esclusi dalla condivisione di un pasto con i coetanei, dai rituali della socialità e dall'accesso a cibi che esprimono gusto, piacere, appartenenza e identità.

In questi rapporti sono descritti gli stili di vita di famiglie e individui che non possono più contare su un salario decente, non possono reclamare diritti e concreti interventi di welfare e ottenerli in tempi ragionevoli. La protezione da severe e persistenti deprivazioni e la costruzione della propria autonomia è affidata alle loro capacità individuali, a prestazioni di welfare sempre meno esigibili in tempi adeguati, alla possibilità di fare ricorso occasionale o costante alle risorse di terzo settore e alla consistenza della famiglia e della rete parentale.

Crescono, allo stesso tempo, le famiglie unipersonali, le famiglie monogenitoriali. L'ampiezza della famiglia amplia le risorse di supporto solo in determinate condizioni. Come ci ricordano i vari rapporti delle associazioni e i dati Istat e Eurostat le famiglie numerose e le famiglie costituite da più nuclei familiari e con membri aggregati che potenzialmente dovrebbero disporre di maggiori risorse di cura e di reciproco supporto, hanno una più alta incidenza di povertà. In realtà, le attese e gli standard di vita buona di tutti i componenti una famiglia sono cresciuti a dismisura, i beni che ci consentono di partecipare alla vita sociale (abiti, manutenzione dei beni della casa, cibi, interventi di cura, larga parte dei beni materiali o immateriali) si comprano, sono sempre meno riproducibili all'interno delle famiglie nelle qualità attese dai loro componenti. Ciò che frequentemente diventa decisivo è l'inserimento della famiglia in una rete parentale e amicale e supportiva e affidabile che assicura sostegno emotivo e pratico. Come numerose ricerche evidenziano, l'assenza di una famiglia a cui far riferimento, la debolezza delle reti parentali ed informali di aiuto sono i fattori più rilevanti nello stabilizzare fenomeni temporanei di povertà. Una famiglia priva di legami sociali esterni al nucleo familiare è a maggior rischio di caduta nella povertà.

1.8 L'intensità e la persistenza

La povertà è un concetto esteso che comprende condizioni di vita e destini sociali molto differenti, deprivazioni stabili nel tempo e condizioni più fluide.

Un'incidenza della povertà pari al 9,8% somma condizioni di vita molto differenti, famiglie e persone con rischi più o meno probabili di derive sociali irreversibili e con differenti opportunità di uscita da questa condizione.

In primo luogo, l'intensità della povertà (quanto poveri sono i poveri) che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia in media al di sotto della linea di povertà. Questo indicatore ci aiuta a distinguere differenti forme di povertà, ad individuare l'urgenza e la gravità di alcune condizioni.

L'intensità della povertà assoluta si conferma stabile a livello nazionale, con andamenti diversi all'interno delle ripartizioni territoriali. Nel 2024 (Tabella 1.2), il valore dell'intensità della povertà assoluta ha registrato comunque un incremento (dal 18,2% al 18,4) (Istat, 2025a).

Tabella 1.2 – Intensità della povertà assoluta in Italia (2015-2024)

Anno	Intensità della povertà assoluta (% di spesa mensile al di sotto della soglia di povertà)
2015	18,5
2020	18,7
2021	18,9
2022	18,2
2023	18,2
2024	18,4

Fonte: Istat, 2025a

Tra le famiglie povere con figli, l'intensità arriva al 21,0%, ben sopra il 18,4% del totale delle famiglie.

In secondo luogo, sulla base della durata della povertà, è necessario distinguere l'incidenza delle persone povere da pochi mesi, ma che hanno un'alta qualificazione professionale e una buona salute e le persone povere da generazioni, prive di qualificazione e che hanno maturato ben poche esperienze lavorative (Siza, 2009): non tutte sono immediatamente occupabili, alcune persone necessitano di relazione di cura e sostegno particolarmente intense.

La povertà, come ogni altra condizione sociale, ha una sua durata ed è cruciale capire per quanto tempo alcune famiglie vivono un'esperienza di povertà, come riescono a superare questa condizione, per quali motivi alcune rimangono per anni in una condizione di profondo disagio economico. Quanto più a lungo una persona rimane in una

condizione di povertà, tanto minori saranno le sue possibilità di superare questa condizione, di non perdere alcune abilità professionali, le capacità di relazione, gli stili di vita che potranno consentirgli un recupero alla vita sociale.

La prospettiva volta a stimare l'incidenza della povertà assoluta e relativa, solo più recentemente, in Italia rispetto ad altri paesi europei, è stata integrata da una prospettiva dinamica che coglie le variazioni nel tempo di una condizione, le strategie messe in atto dalle famiglie per fronteggiarla. Alcune persone rimangono in questa condizione una vita intera, ma l'inerzia della povertà è solo una faccia del fenomeno. Accanto ad essa si sviluppano altre forme di povertà che presentano tempi di permanenza in questa condizione molto meno lunghi con effetti sulle relazioni familiari meno gravi e duraturi. Se osserviamo un gruppo di famiglie per lungo tempo, possiamo rilevare che ognuna di esse nel corso della sua vita attraversa condizioni di vita molto differenti.

Nella letteratura internazionale sull'approccio dinamico (Alcock, Siza, 2003; Jenkins 2011; Nolan, Whelan 2011) si individuano tre forme di povertà:

- *persistente:* caratterizzata da un periodo continuato di permanenza in povertà di almeno tre anni;
- *ricorrente*: periodi ripetuti di povertà separati da un almeno anno di non povertà (due periodi di povertà separati da un anno);
- *occasionale o temporanea*: per un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni non ripetuto.

In Italia rispetto ad altri paesi europei, una persona che cade in povertà trova maggiori difficoltà a superare questa condizione. Il tasso di povertà persistente è aumentato significativamente tra il 2010 e il 2024: chi cade in povertà ha sempre più probabilità di rimanere in questa condizione per lungo tempo; ha una probabilità di uscire da questa condizione fra le più basse in Europa e una delle più alte probabilità di ricadere in povertà dopo un anno.

Nel 2024, secondo i dati della ricerca Eu-Silc, l'Italia ha un tasso di povertà persistente del 13,7% superiore a quello medio dell'Unione Europea (Eu27) pari a 10,0%. L'Italia ha un'incidenza di povertà persistente fra le più alte in Europa inferiore solo all'incidenza rilevata in Bulgaria, Romania, Malta, Estonia; la povertà occasionale è invece molto inferiore a quella media europea.

Nulla è cambiato nel corso degli anni. Nel 2010, secondo i dati della stessa indagine, il rischio di povertà persistente era dell'11,6% in Italia e del 9,6% nell'Ue27. Nel 2018, l'Italia aveva un tasso di povertà persistente del 15,3% superiore a quello medio dell'Unione Europea (EU 28) pari a 11,3% e quasi doppio rispetto a paesi come la Francia e l'Olanda. La serie storica 2014-2024 (Tab. 1.3) evidenzia che il rischio di povertà persistente è stabile negli ultimi dieci anni.

Tabella 1.3 – Persone a rischio di povertà persistente: Italia, 2014-2024

Anno	% di persone a rischio di povertà persistente*
2014	12,9
2015	14,3
2016	14,5
2017	13,9
2018	15,3
2019	14,1
2020	12,8
2021	12,8
2022	13,0
2023	14,5
2024	13,7

Fonte: Eurostat (https://doi.org/10.2908/TESSI020) riproduzione parziale

* Percentuale della popolazione il cui reddito disponibile equivalente era inferiore alla "soglia di rischio di povertà" per l'anno in corso e per almeno 2 anni nei 3 anni precedenti.

In Italia chi cade in povertà ha sempre più probabilità di rimanere in questa condizione per lungo tempo; ha una probabilità di uscire da questa condizione fra le più basse in Europa; una delle più alte probabilità di ricadere in povertà dopo un anno.

1.9 I limiti delle politiche pubbliche e la crescente rilevanza del terzo settore

I meccanismi sociali, quali i bassi salari, la precarietà lavorativa, le dinamiche inflattive, il costo degli affitti, l'instabilità delle reti sociali, la difficile conciliazione tra le esigenze del mercato del lavoro e le esigenze di cura continuano a riprodurre costantemente tutte le varie forme di povertà e di insufficienza di reddito che abbiamo descritto.

Le attuali politiche di welfare presentano notevoli criticità nel contrasto di questi meccanismi sociali. L'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro costituiscono le misure di maggiore rilevanza nelle politiche di contrasto della povertà adottate al livello nazionale. Le politiche di contrasto comprendono altre misure, quali il rifinanziamento della carta "Dedicata a te", introdotta nel 2022, i numerosi bonus con dotazione finanziarie molto limitata, e gli interventi previsti dai decreti-legge 123/2023 e 208/2024 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, cosiddetto Decreto Caivano)

Tre indicatori fondamentali evidenziano le criticità di tutte queste politiche: l'estensione della copertura di welfare (*take up);* l'adeguatezza delle misure nel contribuire al superamento della condizione di rischio (*adeguacy);* l'appropriatezza degli interventi (*appropriateness*).

Ciò che è comune a tutte le attuali politiche di contrasto della povertà è l'introduzione di schemi categoriali fortemente selettivi che escludono dalle misure di protezione e di attivazione un numero rilevante di persone in condizione di povertà (basso *take up*). Una ricerca in 14 nazioni, utilizzando l'Oecd database, rileva che nel 2018 in nazioni come l'Olanda, Germania, Giappone, Finlandia il 100% delle persone in povertà riceveva un "minimum income benefit". In Italia, nel 2019 riceveva un supporto economico il 60% delle persone in condizione di povertà (Hyee e altri, 2024). Nel 2025, il take-up dei beneficiari dell'ADI rischia di stabilizzarsi attorno al 30% della popolazione in condizione di povertà.

Altre misure (in particolare la carta "Dedicata a te" e i vari bonus), non assicurano servizi e interventi di supporto economico al reddito adeguati (livelli di *adeguacy* non soddisfacenti*)*; altre ancora (in particolare gli interventi di contrasto del disagio giovanile) attribuiscono rilevanza nel processo di cambiamento ad interventi inappropriati (*inappropriate choices*) per lo più di assistenza e di sorveglianza, in una ottica sostitutiva rispetto alle risorse che le associazioni di quartiere da tempo assicurano. Come tante associazioni hanno sottolineato nei loro rapporti, costruire un cambiamento significa radicarsi in un contesto localizzato, coinvolgendo sempre di più singoli e gruppi.

L'Inps rileva che nel periodo gennaio-giugno 2025, le famiglie beneficiarie dell'Assegno di Inclusione sociale (ADI) sono state 867.682 per un totale di 2.078.288 persone coinvolte. Per quanto riguarda il Supporto per la Formazione e il Lavoro, sono state 181.942 le persone a cui è stata accolta la domanda ed erogata la prestazione.

Il numero delle famiglie e delle persone in condizione di povertà è molto più esteso. L'Istat (2025a) stima che siano oltre 2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta per un totale di 5,7 milioni di individui. Le famiglie in condizione di povertà relativa sono oltre 2,8 milioni, coinvolgendo oltre 8,7 milioni di individui.

In Italia così come in molte altre nazioni europee (Lambie-Mumford, Silvasti, 2021), la risposta alla crescita della povertà o al suo stabilizzarsi su livelli molto elevati, non è più un incremento delle prestazioni pubbliche, ma la crescita del sistema di aiuto fondata sulle risorse di terzo settore, dai centri di ascolto, dalle mense, dalle banche del cibo.

Le barriere all'accesso del welfare pubblico producono inevitabilmente una fuoriuscita di una quota rilevante di potenziali beneficiari dai sistemi formali di aiuto e una nuova frammentazione nei sistemi di welfare. Un numero crescente di persone usufruisce degli aiuti alimentari assicurati dagli enti di terzo settore per soddisfare i propri bisogni primari.

Tra il 2014 e il 2024 le persone aiutate dai centri della rete Caritas (2025) sono aumentate del 62,6%, con un incremento ancora più forte al Nord (+77%). Secondo i dati dell'Osservatorio di Antoniano sulla povertà in Italia nel 2025 le richieste di aiuto sono cresciute del 14%.

Nei decenni trascorsi, la crisi di un welfare fondato quasi esclusivamente sull'intervento pubblico aveva condotto alla definizione di un welfare mix, un sistema di protezione fondato su una pluralità di soggetti, in cui all'impegno statuale si affianca il mercato, le organizzazioni di volontariato, gruppi di auto-aiuto, le famiglie, le reti in cui si dispongono le interazioni fra le persone.

In questi anni, il welfare mix si è fortemente indebolito come sistema di soggetti interconnessi. Il welfare che emerge è un welfare mix semplificato in cui operano le associazioni e le famiglie insieme ad un welfare pubblico fortemente indebolito.

Per varie ragioni - precari redditi e relazioni instabili con il mondo del lavoro, severe regole di accesso alle prestazioni di welfare - una parte delle famiglie a basso reddito si stacca dai servizi di welfare e si rivolge al terzo settore.

Ciò che tante associazioni rilevano è la presenza nelle loro iniziative di famiglie con gravi deprivazioni materiali e sociali insieme al crescente numero di famiglie quasi povere o appena povere. Le risorse di supporto (le banche del cibo, i banchi farmaceutici, servizi di ascolto) sono diventati servizi e luoghi di accoglienza utilizzati da molte famiglie a basso reddito, luoghi riconosciuti dalle famiglie in condizione di severa povertà e di quasi povertà.

Come tante associazioni osservano, le famiglie che vivono deprivazioni gravi utilizzano queste risorse come ultimo ambito che ancora li accoglie con umanità. Le famiglie quasi povere o appena povere combinano le risorse pubbliche alle quali riescono ad accedere e le risorse personali di cui dispongono con queste risorse di terzo settore, ma a differenza di un recente passato, con meno remore e timori di giudizio della comunità a cui si appartiene, e senza, in generale, le preoccupazioni relazionali che nel passato caratterizzavano le loro richieste di aiuto.

Non possiamo ragionevolmente pensare che l'incidenza di tutte le forme di povertà si riduca drasticamente, ma la crescita dell'occupazione e della ricchezza, e la presenza di una misura nazionale (Assegno di Inclusione) e di ulteriori misure di contrasto della povertà (il Supporto per la Formazione e il Lavoro, la carta Dedicata a te, gli infiniti bonus) avrebbero dovuto incidere significativamente sui livelli di povertà.

1.10 "Essere poveri è un duro lavoro" (*It's hard work being poor*)

I rapporti delle associazioni evidenziano non la passività della maggioranza delle famiglie povere, ma il loro crescente impegno quotidiano per gestire un bilancio familiare costantemente insufficiente, per pagare l'affitto, per accedere ai servizi di supporto, per risparmiare sul cibo, sui trasporti, sul riscaldamento della abitazione, per il timore di accumulare debiti.

Nel dibattito pubblico, le famiglie povere sono rappresentate come nuclei incapaci di fronteggiare condizioni critiche, che subiscono passivamente la perdita del lavoro o una separazione. In realtà, l'incapacità che in tante occasioni manifestano le famiglie ad affrontare alcuni eventi critici è sempre affiancata da una capacità, più o meno significativa di risolvere molte situazioni relazionali complesse. Solo in alcuni casi, il processo d'impoverimento si estende progressivamente a tutte le relazioni umane, con un intreccio tra eventi critici di diversa natura difficilmente districabile. In questi casi, la dimensione dei problemi diventa significativamente elevata accrescendo il rischio di ogni scelta eccede le capacità di risolverli di una singola famiglia.

I risultati dei focus group riportati in questo rapporto ci ricordano le battaglie quotidiane delle famiglie povere per essere buoni genitori, per creare una zona protettiva dove i loro figli possono essere protetti dai pericoli presenti nel quartiere e per garantire loro opportunità di istruzione e soddisfare i loro bisogni materiali. La vita sociale nell'ambito del vicinato, nei gruppi amicali, è osservata come crescentemente rischiosa per il benessere dei suoi componenti, le reti di sostegno familiare su cui l'individuo può contare sono più precarie anche rispetto ad un recente passato; emerge comunque una fiducia orientata in termini crescentemente selettivi verso segmenti della comunità esterni alla famiglia ai quali si riconoscono funzioni di aiuto e di solidarietà.

L'Istat ha rilevato che nel 2023, quasi 10 milioni di cittadini (pari al 23,1% dei cittadini con età compresa tra i 18 e 74 anni) per far fronte a momenti di particolare difficoltà o mancanza di liquidità hanno chiesto (negli ultimi 12 mesi precedenti l'intervista) un prestito o un aiuto economico a familiari, amici, vicini di casa (più di 6 milioni di cittadini); 3 milioni di cittadini si sono rivolte a società finanziarie e banche.[4]

In tutta Europa, associazioni come l'European Anti-Poverty Network (Eapn), la German anti poverty conference, Eapn France, Northern Ireland Anti-poverty network, osservano l'impegno delle famiglie per superare la deprivazione economica e sociale e operano per favorirne la partecipazione attiva, per assicurarne l'accesso ai diritti economici, sociali e culturali.

4 Per un'analisi più dettagliata dell'indebitamento delle famiglie si veda il § 2.3.4.

In una ricerca realizzata da The Poverty Alliance (*Scotland's Anti-poverty network*), le donne intervistate esprimono la preoccupazione quotidiana per la spesa: "essere poveri è un duro lavoro" (*It's hard work being poor*). L'aumento dei costi di cibo, trasporti e beni per la casa sta avendo un impatto significativo sulle famiglie a basso reddito, in particolare sulle madri, che più frequentemente gestiscono le spese quotidiane e frequentemente per provvedere ai figli devono ridurre o eliminare pasti, vestiti e riscaldamento per sé stesse. L'insicurezza alimentare è diventata un problema per le persone a basso reddito. Negli ultimi dieci anni, le banche del cibo sono sempre più diffuse. In particolare, le donne richiedenti asilo vivono una crescente insicurezza alimentare; le donne con responsabilità di cura hanno difficoltà a permettersi beni di prima necessità e sono meno in grado di aumentare le ore del lavoro retribuito. Diverse donne hanno dichiarato di fare affidamento sulla gentilezza degli altri membri della comunità per sopravvivere, di dipendere fortemente da familiari e amici per soddisfare bisogni primari come la spesa e le provviste alimentari, per pagare le bollette e per acquistare elettrodomestici essenziali (The Poverty Alliance, 2022).

Le famiglie nel loro impegno quotidiano diventano più vulnerabili quando perdono "resilienza", l'abilità cioè di fronteggiare eventi negativi e mutamenti inaspettati, di recuperare la condizione precedente dopo un evento stressante o un mutamento di posizione sociale. La "resilienza" delle famiglie si può comunque ricostruire nel lavoro di cura.

Nelle disposizioni sull'ADI, le politiche di attivazione delle abilità, i percorsi di crescita delle persone sono riduttivamente intesi come obbligo di una ricerca attiva del lavoro oppure come partecipazione ad un percorso formativo. La loro efficacia è prevalentemente valutata in termini di impatto sulle condizioni che favoriscono o ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro, piuttosto che per i cambiamenti che producono nelle relazioni familiari, sulla capacità della famiglia di svolgere tutte le sue funzioni, di ridurne la frammentazione e l'instabilità.

Nei rapporti delle associazioni si legge un differente approccio e differenti finalità nelle iniziative avviate a sostegno delle famiglie e delle persone, nella costruzione attenta di percorsi di crescita nei processi di ascolto, nei servizi a supporto della genitorialità. Le famiglie sono aiutate non solo a trovare lavoro, ma anche a cambiare determinate modalità di risposta, a superare dipendenze, a consolidare le loro capacità di cura, le relazioni collaborative con i servizi, renderle maggiormente sinergiche, rinforzare legami e forme di collaborazione. Gli spazi di incontro, gli spazi educativi diventano concreti percorsi di attivazione che possono risolvere alcune situazioni concrete – un conflitto familiare, una patologia, una disabilità di un componente, obblighi lavorativi – che limitano le possibilità di scelta delle famiglie, che rendono più rigido il loro sistema di relazioni.

Le politiche di attivazione promosse dalle associazioni e da molti Comuni hanno una funzione di accompagnamento, intendono costituire l'avvio di un percorso di recupero

alla vita sociale, sono orientate a sostenere la persona e la sua famiglia nella pluralità delle sue esigenze e ad attivare la pluralità di risorse di cui le persone dispongono in differente misura – affettive, relazionali, valoriali – in un percorso d'inserimento attivo nella vita sociale.

L'approccio che prevale e che i rapporti delle associazioni descrivono puntualmente è volto a rafforzare la capacità della famiglia e della comunità più allargata di affrontare i disagi e i conflitti che si sviluppano al loro interno, sostenere le reti informali di aiuto, l'appartenenza attiva e costante ad una associazione di mutuo aiuto, aiutare le famiglie a sviluppare capacità adeguate a promuovere il loro benessere.

La rete dei servizi sociali locali, l'impegno delle associazioni, le attività di advocacy finalizzate ad influenzare le decisioni pubbliche, i servizi di ascolto, l'interazione quotidiana nelle mense e nelle banche del cibo sono indirizzate alla creazione di contesti, di condizioni, di sistemi di valore che favoriscono i processi di crescita delle persone; a rafforzare le iniziative delle istituzioni, delle famiglie, delle comunità che creano disponibilità umane. La finalità condivisa è proteggere nella fase critica e promuovere, allo stesso tempo, persone attive capaci non soltanto di inserirsi nel mercato del lavoro, ma anche di creare relazioni collaborative, costruire attivamente una convivenza civile più soddisfacente.

La gran parte degli operatori delle associazioni e dei Comuni impegnata nel contrasto delle povertà immagina una società strutturalmente differente che intenda realmente sconfiggere ogni forma di povertà e sostenere le famiglie nel loro impegno quotidiano, che promuove e valorizza le iniziative autonome delle persone e delle famiglie dando concretezza a principi come l'uguaglianza, la dignità delle persone, la giustizia sociale, l'inclusione e la sicurezza.

Riferimenti bibliografici

Action Aid (2025a), *Fragili Equilibri. I numeri della povertà alimentare tra disuguaglianze, esperienze vissute e dimensioni invisibil*i.

Action Aid (2025b), *Il malessere invisibile di non poter scegliere. Secondo rapporto su adolescenti e povertà alimentare in Italia.*

Alcock, P., Siza, R. (2003), a cura di, *La povertà oscillante*, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 6(2).

Alleanza contro la Povertà (2025), *La povertà in Italia. Dati, riflessioni, analisi e prospettive*, Roma.

Banca d'Italia (2024), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2022*, Roma.

Banca d'Italia (2025*a), I conti distributivi sulla ricchezza delle famiglie: metodi e prime evidenze*, *Questioni di Economia e Finanza*, nr. 836, Roma.

Banca d'Italia (2025b), *L'occupazione in Italia dopo la pandemia*, *Questioni di Economia e Finanza*, nr. 962, Roma.

Caritas (2025), *La povertà in Italia*, Report Statistico Nazionale, Roma.

European Commission (2025), *Employment and Social Developments in Europe*, Luxembourg: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Eurostat (2025a), *Reddito familiare UE 2004-2024*, Luxembourg.

Eurostat (2025b), *Key figures on European living conditions*.

Fio.PSD (2025), *Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora*, *La strage invisibile*, Roma: Osservatorio fio.PSD.

Fondazione Banco Farmaceutico (2025), *Donare per curare – Povertà Sanitaria e Donazione Farmaci*, Roma.

Hyee, R H. Immervoll H. Fernandez R. Lee, J. Handscomb K. (2024), *How Reliable Are Social Safety Nets in Situations of Acute Economic Need? Extended Estimates for 14 OECD Countries*, Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.

Inps-Osservatorio su Assegno di inclusione e Supporto formazione e lavoro (2025) Nuclei beneficiari di almeno una mensilità. Periodo gennaio 2024 - giugno 2025, Roma.

Istat (2025a), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2024*, Roma.

Istat (2025b), *Condizioni di vita e reddito delle famiglie – Anni 2023-2024*, Roma.

Istat (2025c), *L'insicurezza alimentare in Italia Anno 2024*, Roma

Istat (2025d), *Le prospettive per l'economia italiana nel 2025-2026*.

Jenkins, S. (2011), *Changing Fortunes*, Oxford: Oxford University Press.

Lambie-Mumford H., Silvasti T. (2021), eds., *The Rise of Food Charity in Europe*, Policy Press.

Joseph Rowntree Foundation (2025) UK Poverty 2025, York.

Menyhért, B., Cseres-Gergely, Zs., Kvedaras, V., Mina, B., Pericoli, F., Zec, S. (2021), *Measuring and monitoring absolute poverty* (ABSPO) – Final Report, EUR 30924 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Neman, K.S., Tann Chen, V. (2007), *The Missing Class*, Beacon Press.

Nolan, B., Whelan, B. (2011), *Poverty and Deprivation in Europe*, Oxford University Press.

Oil (2025), Organizzazione Internazionale del lavoro, *Rapporto mondiale sui salari 2024–25*. Nota Italia, Roma: Ufficio internazionale del lavoro.

Orshansky, M. (1966), *Recunting the poor – a five-year review*, Social Security Bulletin, 29, pp. 20-37.

Oxfam Italia (2025), *Disuguaglianza. Povertà ingiusta e ricchezza immeritata*, Roma.

Sassen, S. (2015), *Espulsioni*, Il Mulino.

Save the Children (2025a), *Domani (IM)possibili*, Roma.

Save the Children (2025b), *Atlante dell'Infanzia a rischio in Italia 2025*, Roma.

Short, K., Smeeding, T. (2012), U*nderstanding income-to-threshold ratios using the supplemental poverty measure*, U.S. Census Bureau Social, Economic, and Housing Statistics Division Working Paper nr. 2012-18.

Siza ,R. (2009), *Povertà provvisorie*, Milano: Franco Angeli.

Siza, R. (2022), *The Welfare of the Middle Class. Changing Relations in European Welfare States*, Policy Press.

Siza, R. (2025), *Regenerating deprived urban areas in Western Europe: three common approaches and a new perspective. Journal of International and Comparative Social Policy*, 1–12.

Taylor, I., Manger, A. (2024), *Dynamics of very deep poverty, Joseph Rowntree Foundation.*

The Poverty Alliance and The Scottish Women's Budget Group (2022), *It's hard work being poor. Women's Experiences of the Cost-of-Living Crisis in Scotland.*

Unicef (2025), *Agenda Unicef per l'Infanzia e l'adolescenza. Le cose da fare*, Roma.

2. Cosa significa essere poveri? Come la statistica aiuta a capire la vita delle persone alle prese con le povertà

Gianfranco Zucca[*]

2.1 Oltre il "realismo degli aggregati": l'esperienza delle povertà

Purtroppo, sembrano esserci solo due modi per parlare di povertà in Italia.

Da una parte il "safari della povertà" per usare la polemica espressione di Darren McGarvey (2017), un genere di racconto che usa personaggi stereotipati in contesti altrettanto scontati (quasi sempre le periferie delle grandi città) e, di volta in volta, riduce le persone in condizioni di povertà a tre grandi categorie, il *buono*, il *brutto* e il *cattivo*

* Iref – Istituto di Ricerche Educative e Formative

(Busso, Meo, Morlicchio 2018).[1] Dall'altra parte, il racconto per "grandi numeri", una descrizione distaccata e neutralizzata basata sull'elencazione di percentuali, incidenze, soglie. Tipicamente, nel dibattitto pubblico veicolato attraverso i media questi due racconti sono mescolati: dopo un po' di numeri, qualche "storia" per dare "colore".

Se il safari della povertà è una semplificazione facile da riconoscere e rigettare, quello per grandi numeri è un racconto più difficile da criticare. La statistica è lo strumento fondamentale della *governance by numbers* (Supiot, 2017), una modalità di governo che utilizza indicatori quantitativi e sistemi di misurazione come criteri normativi e strumenti decisionali, finendo per sostituire i principi di giustizia con i numeri (De Leonardis 2022).[2] Nella discussione sulla povertà, uno dei cardini della "politica degli indicatori" (Desrosières, 2011) è l'Arope (acronimo per *At Risk of Poverty or social Exclusion*), l'indicatore statistico europeo che identifica le persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Dal punto di vista tecnico, si tratta di un indice composito, derivante dall'integrazione di tre sottodimensioni: rischio di povertà monetaria, grave deprivazione materiale e sociale e bassa intensità lavorativa delle famiglie. Pur rispondendo in modo adeguato all'esigenza di andare oltre una concezione meramente monetaria della povertà, il processo di costruzione dell'Arope ha una serie di criticità che ne limitano la capacità di rappresentare in modo sufficientemente plastico le condizioni di vita dei soggetti vulnerabili. L'Arope difatti si fonda su una serie di soglie convenzionali: il 60% del reddito mediano, almeno sette privazioni su un elenco di tredici, meno del 20% di intensità lavorativa. Pur essendo validate dalla letteratura scientifica e armonizzate a livello europeo, queste soglie hanno una componente di determinazione istituzionale. Inoltre, la dimensione della deprivazione sociale e materiale, essendo calcolata a partire da un elenco predefinito di situazioni, permette di derivare una metrica di povertà ed esclusione sociale di tipo "intensivo", una misura che lascia in ombra le combinazioni tra le diverse forme di povertà e quindi riduce le esperienze delle persone ad un'unica categoria, molto generale (Cap. 1).[3]

Il dibattito sulla validità dell'indicatore Arope può essere letto alla luce della riflessione di Alain Desrosières sul "realismo degli aggregati". Secondo Desrosières (1993; 2008), le statistiche ufficiali non si limitano a descrivere la realtà sociale, ma la costruiscono attraverso convenzioni, definizioni e procedure di quantificazione. Ogni indicatore aggregato, pertanto, ha una dimensione performativa: non è soltanto un riflesso empirico, ma una rappresentazione istituzionalmente codificata che contribuisce a defini-

1 Per un esame delle forme assunte dal racconto pubblico sulla povertà, in particolare sui quotidiani nazionali, si veda il capitolo 4.

2 Per una discussione delle implicazioni del "governo con i numeri" si veda anche il numero monografico di *Rassegna Italiana di Sociologia* (3-4/2015, luglio-dicembre), curato da Ota De Leonardis e Federico Neresini.

3 Per quanto la priorità analitica e politica del Rapporto sia la povertà assoluta, si ritiene necessario un esame critico del concetto di rischio di povertà al fine di mostrare limiti e potenzialità di metriche come l'Arope.

re ciò che conta come "povertà" o "esclusione sociale" nello spazio pubblico europeo. L'Arope si colloca in questa logica in quanto come accennato combina tre sottodimensioni (reddito, deprivazione materiale e sociale, intensità lavorativa) attraverso soglie predefinite. In questo senso, esprime un "realismo convenzionale", ossia produce un aggregato numerico dotato di forte legittimità politica, ma non necessariamente coincidente con le concrete condizioni di vita dei poveri. Le famiglie che sperimentano arretrati nelle bollette, rinunce alla socialità o precarietà abitativa possono essere o non essere povere statisticamente ma esperire forme di povertà peculiari, sommatorie specifiche che vanno al di là dall'esperire più o meno di sette privazioni.[4]

In futuro sarebbe molto utile che venissero fornite delle analisi tipologiche, così da aiutare a individuare le combinazioni più ricorrenti ed evidenziare dei *pattern* di razionamento e deprivazione. Per fare un esempio, nell'ultimo rapporto Istat sulla situazione del Paese (Istat, 2025a: 103), si evidenzia che "circa una persona su dieci (9,9 per cento) ha riferito di avere rinunciato negli ultimi 12 mesi a visite o esami specialistici, principalmente a causa delle lunghe liste di attesa (6,8 per cento della popolazione) e per la difficoltà di pagare le prestazioni sanitarie (5,3 per cento)". Se la povertà sanitaria e quella monetaria hanno un collegamento scontato, in che modo si combinano con la povertà alimentare e/o energetica? La pubblicistica e la ricerca qualitativa evidenziano che la povertà sanitaria è spesso combinata con il razionamento alimentare; tuttavia, è del tutto plausibile che ci sia differenza tra le persone che "per mangiare non si curano" e quelle che "per curarsi non mangiano". Una misurazione esclusivamente sommatoria delle forme di povertà non appare sufficiente per comprendere le molteplici manifestazioni delle povertà: basti pensare che le combinazioni possibili di risposte alle tredici domande sulla deprivazione sociale e materiale sono 8.192. É quantomeno singolare che la statistica ufficiale non venga sollecitata dai decisori pubblici ad esplorare questa varietà di combinazioni e ci si accontenti di misurare quanti ricadono dentro la macrocategoria di "a rischio di povertà".

L'astrazione dell'Arope non è un limite tecnico ma una conseguenza intrinseca della natura convenzionale della statistica pubblica. Sempre seguendo Desrosières, l'indicatore può essere letto come il risultato di un "compromesso istituzionale" tra esigenze di misurazione armonizzata, comparabilità internazionale e pressione politica per monitorare obiettivi europei (Europa 2020, Pilastro europeo dei diritti sociali). Lungi dal rappresentare direttamente la realtà dei poveri, l'Arope "fa esistere" la categoria di persone "a rischio di povertà o esclusione sociale" come oggetto statistico e politico.

Questa prospettiva invita a spostare lo sguardo critico: più che chiedersi se l'Arope rifletta fedelmente la povertà vissuta, occorre interrogarsi su quale tipo di realtà socia-

4 Sotto questo profilo è interessante la scelta dell'Istat di graduare con maggiore dettaglio le condizioni di povertà introducendo nell'ultimo decennio la distinzione tra "sicuramente povero" e "quasi povero" (Istat 2025a), tuttavia bisogna notare che tali categorie sono costruite esclusivamente sulla dimensione monetaria.

le l'indicatore contribuisca a produrre, quali visioni della povertà renda visibili e quali, invece, oscuri. La stessa etichetta "rischio di povertà", con la sua connotazione probabilistica, sembra quasi essere stata elaborata con l'intento di lenire il dramma delle persone che non riescono a mangiare, a scaldarsi, a vestirsi.

La critica all'Arope non è un invito ad abbandonarlo, ma a riconoscerne i limiti epistemologici: è uno strumento utile alla governance europea, ma incapace di restituire la molteplicità e la complessità delle condizioni di vita dei poveri. Inoltre, criticare la "politica degli indicatori" sulla povertà non equivale a dire che la statistica sia inutile per comprendere la povertà, anzi. I non addetti ai lavori ignorano che dietro la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, che ogni anno sale o scende, e ruba l'attenzione dei media per un paio di giorni, c'è una grande massa di informazioni che permette di farsi un'idea più articolata delle esperienze di povertà restituendo informazioni molto precise su alcune caratteristiche peculiari di questa esperienza.

In questo capitolo, si adotta un approccio molto semplice, prendendo in esame i tredici indicatori elementari di deprivazione sociale e materiale contenuti nell'indagine europea Eu-Silc e mostrandone l'andamento nel tempo (ultimi dieci anni) e nello spazio (confrontando i dati italiani con quelli degli altri paesi membri).[5] Questa operazione di semplificazione dell'informazione statistica disponibile ha l'obiettivo di sostituire una visione spaziale della povertà, modulata su opposizioni dentro/fuori, sopra/sotto (De Leonardis, 2022), con un punto di vista il più possibile prossimo alle esperienze vissute dalle persone.

2.2 Intermezzo critico-metodologico: l'intervista statistica sulla povertà

Ogni anno qualche decina di migliaia di famiglie italiane fanno entrare in casa propria un rilevatore incaricato dall'Istituto nazionale di statistica di "somministrare" un questionario di qualche centinaio di domande sulle proprie condizioni economiche e di vita. Il rilevatore o la rilevatrice ha con sé un computer portatile e un tablet ed è tenuto a rispettare un rigidissimo protocollo di registrazione delle informazioni. Visto che il questionario in versione pdf occupa più di centoquaranta pagine, ci vorrà come minimo un'ora per terminare l'intervista.

Se da un lato questa operazione è indispensabile per disporre di dati comparabili a livello europeo, dall'altro non bisogna sottovalutare la complessità dell'esperienza che

5 Le elaborazioni statistiche presentate in questo capitolo sono basate sul *detailed database* di Eurostat relativo all'indagine Eu-Silc, disponibile seguente link: ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database

le famiglie vivono durante la rilevazione. Le domande di Eu-Silc non riguardano solo aspetti neutri della vita quotidiana, ma toccano dimensioni intime e spesso delicate: il reddito percepito, eventuali arretrati nel pagamento dell'affitto o delle bollette, la possibilità di permettersi un pasto adeguato ogni due giorni o una settimana di vacanza all'anno, la disponibilità di risparmi per affrontare imprevisti. Rispondere a queste domande non è un atto banale. Per molte persone significa dichiarare a un estraneo — sia pure in veste di rilevatore ufficiale — difficoltà economiche, fragilità sociali, talvolta condizioni di vera e propria deprivazione. Il questionario insiste su aspetti che possono risultare imbarazzanti: "quanti soldi entrano in famiglia?", "riuscite a scaldare adeguatamente la casa?", "ci sono debiti accumulati?". È un tipo di interazione che mette a nudo vulnerabilità che nella vita quotidiana spesso si preferisce tacere, anche con amici e parenti.

Da qui emerge tutta l'ambivalenza dell'intervista statistica sulla povertà: uno strumento fondamentale di conoscenza collettiva, ma anche un'esperienza personale che può risultare intrusiva e faticosa. La qualità dei dati dipende quindi non solo dalla precisione metodologica, ma anche dalla capacità relazionale del rilevatore di creare un clima di fiducia, di rispettare i silenzi, di accettare esitazioni e imbarazzi come parte integrante della rilevazione stessa.

In generale, l'intervista statistica sulla povertà porta così con sé una tensione strutturale tra l'astrazione del disegno metodologico e la concretezza della situazione vissuta. Da un lato, la logica dell'indagine campionaria — con le sue regole di comparabilità, la necessità di standardizzazione e la costruzione di indicatori sintetici — tende a ridurre la complessità delle biografie individuali a categorie numeriche uniformi. Dall'altro lato, per chi risponde, ogni domanda rinvia a storie personali, spesso dolorose, che non possono essere interamente catturate nella griglia del questionario.

Questo scarto mette in luce un paradosso: la statistica ufficiale cerca di rappresentare fenomeni collettivi, ma lo fa chiedendo a individui e famiglie di tradurre la propria esperienza in codici prestabiliti. Nel caso della povertà, ciò significa trasformare emozioni come l'insicurezza, la vergogna o l'ansia in risposte dicotomiche — sì o no, possibile o impossibile, adeguato o inadeguato. È un processo che inevitabilmente produce una perdita di senso, un appiattimento delle increspature del vissuto.

Proprio per questo, l'analisi dei dati quantitativi non può essere considerata neutrale: essa si regge su un atto originario di estrazione, attraverso il quale la dimensione soggettiva e relazionale della povertà viene trasformata in una serie di variabili standard. Ne deriva una conoscenza preziosa, ma parziale. Una conoscenza che parla la lingua delle frequenze e delle percentuali, ma che lascia in ombra il peso materiale, simbolico e affettivo dell'esperienza della deprivazione.

In questo senso, l'intervista statistica sulla povertà è al tempo stesso un dispositivo di visibilità e di invisibilità: rende misurabile ciò che altrimenti resterebbe sommerso, ma al prezzo di occultare la dimensione esistenziale dei vissuti individuali. La sua comples-

sità sta dunque nel continuo oscillare tra il livello astratto dei numeri e quello concreto della vita quotidiana, tra il desiderio di oggettività e la consapevolezza che ogni oggettivazione implica un sacrificio di realtà.

In fondo, la rilevazione Eu-Silc non è altro che un grande osservatorio sulla "miseria di posizione" (Bourdieu, 2015), uno spaccato sulla sofferenza legata alla posizione sociale e alla marginalizzazione, una situazione nella quale qualcuno fa domande e qualcun altro è tenuto a rispondere senza possibilità di ribattere. Con questo capitolo, si cerca di compensare, sicuramente senza riuscirci appieno, la componente di violenza simbolica intrinseca all'intervista sulla povertà.

L'invito è dunque a leggere le statistiche presentate di seguito non come meri numeri, ma come tracce di vita, esistenze che hanno accettato di consegnarsi, attraverso il filtro della standardizzazione, allo sguardo della statistica.

2.3 Una somma di "piccole" cose: la povertà come esperienza di privazione materiale e sociale

Essere poveri è una somma di cose più o meno piccole, ma che prese assieme delimitano una condizione di vita penalizzante e difficile da sostenere. Il principale merito dell'indagine Eu-Silc è il raccogliere informazioni su aspetti molto diversi dell'esperienza della povertà, introducendo anche elementi relativi a limitazioni nelle scelte di vita sociale e relazionale. Dopo una breve ricostruzione della struttura informativa della deprivazione materiale e sociale, si propone un'analisi delle singole dimensioni, confrontando i valori fatti registrare in Italia nell'ultimo decennio con quelli degli altri paesi membri dell'UE.[6]

6 Per ragioni di sintesi dei dati e compattezza delle rappresentazioni grafiche e tabellari i dati di confronto con gli altri paesi Ue vengono presentati aggregati secondo la classificazione dei "modelli di welfare" proposta da Gøsta Esping-Andersen (1990). Seguendo questa proposta, comprensiva della riformulazione di Kazepov (2008) nella quale si propone di creare due altre categorie per i paesi dell'Europa mediterranea e post-socialista, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Malta e Cipro rientrano nella categoria "welfare mediterraneo-familista"; Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Svizzera in "welfare conservatore-corporativo"; Irlanda e Regno Unito in "welfare liberale-residualista"; Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Montenegro, Macedonia del Nord, Albania e Serbia in "welfare post-socialista"; Danimarca, Finlandia, Svezia, Islanda e Norvegia in "welfare socialdemocratico. Sono state escluse dall'analisi, in quanto non riconducibili ai cinque regimi di welfare già menzionati, Turchia e Kosovo.

2.3.1 Vivere di stenti: la struttura elementare della deprivazione materiale e sociale

La *Severe Material and Social Deprivation* (Smsd) è una delle dimensioni chiave usata da Eurostat per misurare le condizioni di vita dei cittadini europei. A differenza della sola povertà monetaria, la Smsd non guarda al reddito disponibile, ma alla possibilità concreta delle persone di permettersi beni e attività considerate essenziali per una vita dignitosa.

L'indicatore si basa su una lista di tredici elementi che coprono sia la sfera materiale sia quella sociale. Nove di questi riguardano l'intero nucleo familiare, come la capacità di affrontare spese impreviste, pagare puntualmente affitto o bollette, riscaldare adeguatamente la casa, permettersi una vacanza annuale, consumare regolarmente un pasto proteico o possedere beni di uso comune come un'automobile, una lavatrice, un televisore o un telefono. Gli altri quattro indicatori si riferiscono al singolo individuo (a partire dai sedici anni) e riguardano aspetti della vita quotidiana: la possibilità di sostituire abiti logori con vestiti nuovi, avere almeno due paia di scarpe adeguate, disporre di una piccola somma di denaro da spendere per sé stessi ogni settimana e poter partecipare regolarmente ad attività sociali con amici o familiari. Una persona viene considerata in grave deprivazione materiale e sociale se non può permettersi almeno sette di questi tredici elementi.[7]

Questo approccio multidimensionale rende la Smsd uno strumento molto utile, in quanto non solo fotografa le difficoltà economiche delle famiglie, ma coglie anche la mancanza di opportunità di partecipazione sociale e di accesso a beni di base che definiscono la qualità della vita nelle società europee.

2.3.2 Mangiare bene e stare al caldo

Qualsiasi volontario si sia mai occupato di distribuzione di aiuti alimentari sa bene che le persone controllano subito quante confezioni di pasta e barattoli di conserva di pomodoro ci siano dentro il pacco; chiedono magari di sostituire un pacco di pasta lunga con uno di pasta corta o con uno di riso; provano a farsi dare, quasi sempre senza riuscirci, una bottiglia d'olio in più. La pasta al pomodoro è il piatto "preferito" (per ovvia necessità) dei poveri: sazia, si prepara velocemente, può essere oggetto di infinite piccole variazioni. Non si può però mangiare sempre pasta. Non a caso l'indicatore di povertà alimentare usato da Eurostat chiede alle persone se siano in grado di assicurarsi

7 Il concetto di deprivazione materiale e sociale rientra a pieno titolo nel filone di studi che tratta la povertà in termini di esclusione sociale. Questo approccio si sviluppa a partire dall'insoddisfazione verso la limitatezza delle concezioni di taglio economico. Il concetto di esclusione sociale è fondamentale tanto per riconoscere la multidimensionalità dell'esperienza di povertà, quanto per studiare i meccanismi sociali che producono situazioni di svantaggio sociale (Rodgers, Gore, Figueiredo, 1995).

un pasto proteico, a base di carne, pollo o pesce ogni due giorni (Tab. 2.1). Negli ultimi dieci anni la povertà alimentare è in generale diminuita in tutta Europa con i paesi liberali che hanno raggiunto una quota molto bassa nel 2024 (1,8% sul totale della popolazione); un abbassamento molto evidente del tasso si è avuto nell'area post-socialista (dal 17,7% al 10,1%); il dato è sostanzialmente stabile nelle altre aree.

Tabella 2.1 – Impossibilità di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni (% sul totale della popolazione): confronto 2015-2024

Regime di welfare	2015	2024
Conservatore-corporativo	4,6	6,0
Liberale-residualista	5,0	1,8
Mediterraneo-familista	8,0	6,9
Postsocialista	17,7	10,1
Socialdemocratico	2,7	3,4

Fonte: elaborazione su dati Eurostat (https://doi.org/10.2908/ILC_MDES03)

In Italia si assiste a una dinamica peculiare. Considerando l'intera serie storica (Tab. 2.2) si osserva che dopo una flessione continua di sette anni (2016-2022) nel 2023 la percentuale di persone che non riescono ad avere un pasto proteico ogni due giorni ha iniziato a risalire arrivando al 9,9% sul totale della popolazione nel 2024, valore molto vicino a quella fatto registrare dai paesi con un regime di welfare postsocialista (10,1% nello stesso anno).

Tabella 2.2 – Impossibilità di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni: Italia, confronto 2015-2024 per alcuni tipi di nucleo familiare (% sul totale del gruppo)

Anno	**Persona singola**	**Un adulto con più di 65 anni**	**Un adulto con un figlio a carico**	**Totale della popolazione**
2015	13,1	12,7	13,5	11,8
2016	15,9	17,4	13,6	14,3
2017	15,3	15,3	15,0	13,4
2018	11,5	12,8	10,3	11,1
2019	12,0	12,5	11,2	9,9
2020	11,1	9,7	8,9	9,1
2021	10,1	9,3	9,8	7,9
2022	9,5	8,6	9,7	7,5
2023	10,4	9,8	11,4	8,4
2024	14,2	12,6	13,2	9,9

Fonte: elaborazione su dati Eurostat (https://doi.org/10.2908/ILC_MDES03)

Scomponendo il dato per i caratteri del nucleo familiare si riscontrano valori ancora più alti per alcuni tipi di famiglia (Tab. 2.2): non è in grado di assicurarsi un pasto a base di carne, pesce o pollo ogni due giorni il 14,2% delle persone sole, il 12,6% degli adulti

con più di 65 anni, il 13,2% degli adulti con un figlio a carico. Sono dunque soprattutto le persone che vivono da sole a vivere situazioni di povertà alimentare: single, anziani, famiglie monoparentali, per loro l'effetto dell'inflazione e la conseguente crescita dei prezzi per i generi alimentari è stato più marcato, con salti percentuali nell'ordine di tre o quattro punti rispetto al dato generale.

Al di là del dettaglio percentuale, la qualità del pasto quotidiano non è solo una questione di benessere e salute, ma un anche un segnale della incapacità di mantenere una routine di vita dignitosa. La povertà alimentare, in questo senso, non necessariamente coincide con la fame ma con la restrizione delle alternative: una scelta forzata tra cibo economico e pasti nutrienti, tra quantità e qualità, tra una spesa immediata e un risparmio necessario. Un recente rapporto di Action Aid (Bonanni, Moreschini, Sensi, 2025: 28) evidenzia bene che la povertà alimentare non è solo un fatto di quantità e qualità di calorie a disposizione.

Le dimensioni emotive, simboliche e relazionali legate all'alimentazione – come il senso di dignità, la convivialità o il riconoscimento sociale – sono spesso trattate come aspetti secondari rispetto ai bisogni materiali, sia nelle politiche pubbliche di contrasto all'insicurezza alimentare sia nella narrazione istituzionale e mediatica del fenomeno. Questa gerarchizzazione, implicita o esplicita, tende a ridurre la questione dell'accesso al cibo a un problema esclusivamente economico e materiale, trascurando il fatto che il cibo è anche un vettore di relazioni, identità e benessere psicosociale.[8]

Oltre alla componente psicosociale dell'insicurezza alimentare, un altro studio di Action Aid (Ciancimino, Sensi, 2024) evidenzia una caratteristica strutturale della povertà alimentare in Italia. Tra le persone che si trovano in una situazione di deprivazione alimentare, sei su dieci non sono considerate a rischio di povertà secondo le soglie europee. C'è dunque una marcata distanza tra reddito e condizione materiale. In pratica, l'insicurezza alimentare è un fenomeno che va al di là della povertà. Questo elemento è confermato da dati di fonte differente secondo i quali nel 2024, così come nel 2023, circa un terzo delle famiglie italiane ha limitato in quantità e/o qualità la spesa per cibo (Istat, 2025b: 5); sempre analisi dell'Istituto nazionale di statistica rilevano che il 2,8% della popolazione italiana nel 2023 ha passato momenti o periodi in cui non aveva i soldi per comprare il cibo necessario, mentre al 5,8% è capitato che, per far fronte a momenti di particolare difficoltà economica, abbia fatto ricorso all'aiuto di qualcuno che ha regalato cibo, abiti o altri beni indispensabili (Celardo, Gallo, Narilli 2024: 5).[9]

8 Un recentissimo studio di Action Aid (Bordin *et al*., 2025) si concentra sulle conseguenze emotive e psicologiche della povertà alimentare tra i minori, evidenziando anche i limiti del modello di supporto basato sulla distribuzione di aiuti alimentari.

9 Questi dati provengono da una fonte di recente introduzione nella statistica ufficiale. A partire dall'anno di indagine 2022, all'interno del questionario Eu-Silc è stato introdotto il modulo Fies (*Food Insecurity Experience Scale*), che consente il calcolo dell'indicatore della prevalenza di insicurezza alimentare moderata o grave (indicatore Sdg 2.1.2). L'indicatore viene pub-

In anni recenti, con l'aumento dei costi per l'energia causato dal conflitto in Ucraina, nel dibattito scientifico si è ricominciato a discutere dell'*heat or eat dilemma* (Bardazzi, Bortolotti, Pazienza, 2024; Martinez Görbig *et al.* 2025). Nei mesi invernali, per le famiglie povere si presenta il problema di come compensare i costi (crescenti) del riscaldamento della casa. L'opzione più facile è intervenire sulle spese per l'alimentazione, riducendo l'acquisto dei cibi più costosi. Non si tratta solo di una scelta binaria, perché non bisogna dimenticare che il consumo alimentare ha una componente energetica: l'energia non serve solo per riscaldarsi, ma anche per preparare, conservare e cucinare il cibo. Chi vive in povertà energetica spesso non può usare correttamente frigoriferi o forni, o deve rinunciare a cucinare pasti caldi, peggiorando la qualità nutrizionale della dieta. Nei contesti urbani, ciò favorisce un maggiore consumo di cibi pronti o processati, con effetti negativi sulla salute.

L'analisi dei dati elementari sul razionamento energetico (Tab. 2.3) mostra, in primo luogo, l'esistenza di forti differenze di partenza: i paesi socialdemocratici e liberali presentano storicamente i livelli più bassi, mentre i regimi mediterranei e postsocialisti registrano incidenze più elevate e persistenti. Nel corso del decennio 2015–2024 si osserva una tendenza generale alla riduzione della povertà energetica, interrotta però bruscamente dalla crisi dei prezzi dell'energia tra il 2021 e il 2023.

Tabella 2.3 – Impossibilità di riscaldare adeguatamente la casa (% sul totale della popolazione): confronto 2015-2024

Regime di welfare	2015	2024
Conservatore-Corporativo	3,1	6,3
Liberale-Residualista	8,4	4,9
Mediterraneo-Familista	20,5	13,9
Postsocialista	13,6	8,0
Socialdemocratico	1,7	3,3

Fonte: elaborazione su dati Eurostat (https://doi.org/10.2908/ILC_MDES01)

In Italia, la tendenza di lungo periodo è positiva — dal 17% del 2015 all'8,6% del 2024 — ma la media nasconde disuguaglianze interne (Tab. 2.4): le persone sole e gli anziani restano le più esposte (12,9% e 11,6%), seguite dai genitori soli con figli (10,7%). Anche in questo caso, le famiglie monocomponente risultano penalizzate. Questi gruppi registrano nel 2024 valori di povertà energetica nettamente superiori alla media naziona-

blicato all'interno del rapporto annuale Istat sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile. L'inclusione delle domande Fies nell'indagine Istat ha consentito la produzione di nuovi dati sull'insicurezza alimentare, le cui precedenti stime per l'Italia – pubblicate dalla Fao – erano rappresentative solo a livello nazionale. Per un'analisi approfondita si veda Marino, Bernaschi, Felici, 2025.

le (oltre il 13–14%), riflettendo la convergenza di più fattori: redditi più bassi (pensioni modeste, lavori precari o monoreddito), abitazioni spesso vetuste e poco efficienti, minore capacità di accesso a bonus e misure di sostegno.

Tabella 2.4 – Impossibilità di riscaldare adeguatamente la casa: Italia, confronto 2015-2024 per alcuni tipi di nucleo familiare (% sul totale del gruppo)

Anno	Persona singola	Un adulto con più di 65 anni	Un adulto con un figlio a carico	Totale della popolazione
2015	19,6	19,8	20,3	17,0
2016	18,7	18,8	16,5	16,1
2017	17,9	17,3	16,3	15,2
2018	15,9	16,7	15,2	14,1
2019	13,6	14,3	13,0	11,1
2020	11,4	9,5	6,0	8,3
2021	10,8	8,9	8,9	8,1
2022	13,1	11,3	11,9	8,8
2023	13,5	14,0	12,5	9,5
2024	12,9	11,6	10,7	8,6

Fonte: elaborazione su dati Eurostat (https://doi.org/10.2908/ILC_MDES01)

Inoltre, la distribuzione territoriale (dati fuori tabella) mostra che la povertà energetica non è solo un fenomeno "meridionale": livelli significativi si osservano anche nelle aree rurali e interne del Centro-Nord, dove l'isolamento infrastrutturale e la vetustà del patrimonio edilizio giocano un ruolo determinante. Anche il Rapporto dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe, 2023) sottolinea, infatti, come la media nazionale mascheri forti disuguaglianze subnazionali, con tassi di povertà energetica significativamente più elevati nelle aree interne e periferiche, anche in paesi con sistemi di welfare avanzati.

In uno scenario di cambiamento climatico, con l'estate che sempre più spesso è una "stagione pericolosa" per le persone più vulnerabili, nel dibattito europeo più voci evidenziano l'inadeguatezza dell'indicatore Eu-Silc per quantificare la capacità di adattamento delle famiglie agli eventi climatici estremi (Della Valle *et al.*, 2024; Adera *et al.*, 2025), un tema molto rilevante soprattutto nelle grandi città dove le ondate di calore sono più frequenti.

Gli indicatori elementari dell'indagine *Eu-Silc* permettono di osservare la povertà nei suoi aspetti più tangibili, là dove la mancanza si traduce in gesti quotidiani: nel pasto ridotto, nella stanza fredda, nella scelta obbligata tra luce e cibo. In questo senso, i dati non parlano soltanto di reddito, ma anche di modi di stare al mondo.

2.3.3 Senza una *vera* casa

La casa è un bene che, più di ogni altro, incide sulle condizioni di vita: non solo perché l'affitto o l'acquisto assorbono una parte consistente del reddito disponibile, ma perché da essa può derivare stabilità economica, sicurezza e qualità della vita quotidiana. Non a caso, fra gli indicatori del benessere elaborati dalle grandi organizzazioni internazionali – a cominciare dalle Nazioni Unite – l'abitazione figura subito dopo le dimensioni più rilevanti per l'individuo: reddito, salute, educazione (Franzini, Farina, 2015). In Italia, dove l'abitazione di proprietà costituisce il principale strumento di accumulazione e di trasmissione intergenerazionale della ricchezza, la condizione abitativa è un elemento decisivo per comprendere la struttura di classe e come si riproducono le disuguaglianze (Filandri, Olagnero, 2014). Tuttavia, il possesso di una casa non coincide necessariamente con una condizione di sicurezza economica. L'elevata quota di proprietari – storicamente interpretata come segno di stabilità e benessere – nasconde infatti una porzione significativa di povertà economica. In altre parole, si può essere proprietari e, al tempo stesso, vivere in una condizione di povertà, per effetto di redditi bassi, spese abitative elevate o costi di manutenzione che assorbono una parte rilevante delle risorse disponibili (Filandri, Olagnero, Semi, 2024). Non bisogna poi dimenticare che molte abitazioni di proprietà si trovano in aree periferiche o interne, con valore di mercato limitato e costi energetici e di manutenzione elevati; altre sono vecchie e inefficienti, richiedono interventi costosi o non sono facilmente vendibili. In questi casi, la casa diventa un bene posseduto ma non "mobilizzabile", incapace di generare risorse e talvolta fonte di spese aggiuntive.

Questa forma di povertà "da proprietari" evidenzia il carattere ambivalente della casa: bene rifugio e vincolo allo stesso tempo. Da un lato garantisce protezione rispetto al rischio di sfratto o aumento dei canoni di affitto; dall'altro, limita la possibilità di accedere a misure di sostegno (come l'edilizia sociale o i sussidi all'affitto) e non impedisce situazioni di deprivazione materiale o energetica. Nel mondo anglosassone si usa l'espressione *house rich, cash poor*, ossia possedere un patrimonio senza avere soldi liquidi: è questa la condizione che, ad esempio, interessa un gran numero di persone anziane, per le quali la casa non è più garanzia di una buona qualità di vita, ma spesso solo una testimonianza di un benessere passato.

Queste contraddizioni emergono con chiarezza dai dati statistici. Secondo Eurostat nel 2023, il 3,8% dei proprietari di casa senza un mutuo a carico viveva in condizioni di grave deprivazione abitativa (sovraffollamento, assenza di servizi igienici e riscaldamento inadeguato, arretrati nel pagamento delle utenze). Allo stesso modo, in Italia tra il 2006 e il 2016 la percentuale di individui poveri relativi che vivevano in un'abitazione in proprietà è sempre oscillata tra il 18% e il 20% (Filandri, Olagnero, Semi, 2024: 97). Guardando a informazioni più di dettaglio (Tab. 2.5) si nota che le famiglie in affitto vivono più di frequente in alloggi con problemi strutturali e sovraffollati; tuttavia, il di-

sagio abitativo è relativamente frequente anche tra i nuclei con casa di proprietà sulla quale può o meno gravare un mutuo. In particolare, è il sovraffollamento la condizione più frequente con il 35,6% dei nuclei affittuari che dichiara questa condizione.

Tabella 2.5 – Condizioni abitative e spese per l'abitazione per titolo di godimento dell'abitazione di residenza (Italia - %)

	Titolo di godimento dell'abitazione di residenza			
	Affitto	**Proprietà con mutuo**	**Proprietà senza mutuo**	**Usufrutto Uso gratuito**
Strutture danneggiate	15,4	10,0	10,0	9,8
Umidità	16,6	14,0	12,9	12
Scarsa luminosità	8,1	6,1	5,6	7,9
Spazio insufficiente	13,2	8,9	5,9	9,3
Abitazione sovraffollata	35,6	23,3	13,4	24,1
Spesa mensile per l'abitazione (medie in euro)	579	377	237	172
Reddito netto mensile (medie in euro)	2.076	3.557	2.903	1.950
Quota spese sul reddito	27,9	10,6	8,2	8,8
Famiglie in sovraccarico per i costi dell'abitazione	32,3	2,9	4,0	6,6
In arretrato con le utenze domestiche	12,1	8,8	3,7	5,5
In arretato con l'affitto	9,4	:	:	:
In arretrato con il mutuo	:	2,7	:	:

Fonte: Istat, 2022: 17-19 (Tavole 4, 5 e 6 – riproduzione parziale)

Il peso economico medio della casa sul reddito mensile è invece molto differente: 27,9% per chi paga un affitto, 10,6% per chi ha rate del mutuo, 8,2% per chi non lo ha. Queste differenze si riflettono nella quota di famiglie in sovraccarico rispetto ai costi dell'abitazione, ossia con una quota di spese per l'abitazione sul reddito disponibile uguale o superiore al 40%, sono quasi un terzo tra quelle in affitto, con un 12% di nuclei familiari in ritardo con il pagamento delle utenze e quasi il 10% con affitti arretrati.

Se il nesso tra affitto e vulnerabilità economica è chiaro è dirimente valutare quante famiglie in affitto siano effettivamente povere. Secondo i dati più recenti, tra le famiglie che vivono in affitto si riscontrano elevati livelli di povertà assoluta: "il numero delle famiglie in affitto assolutamente povere supera di poco il milione, l'incidenza si attesta al 22,1% contro il 4,7% registrato tra quelle che vivono in abitazioni di proprietà (quasi 916mila famiglie)" (Istat 2025b: 6). Benché le forme disagio abitativo siano trasversali rispetto al titolo di godimento della casa, è evidente che la condizione delle famiglie che abitano in affitto sia la più problematica: per questi nuclei la casa è la voce più rigida del bilancio familiare e condiziona direttamente la possibilità di soddisfare altri bisogni

primari come alimentazione, salute o istruzione. Nei nuclei con redditi bassi, il peso di queste spese può superare la soglia di sostenibilità, generando forme di povertà abitativa che si manifestano sia come difficoltà di accesso (affitti elevati, esclusione dal mercato del credito), sia come degrado o inefficienza dell'alloggio.

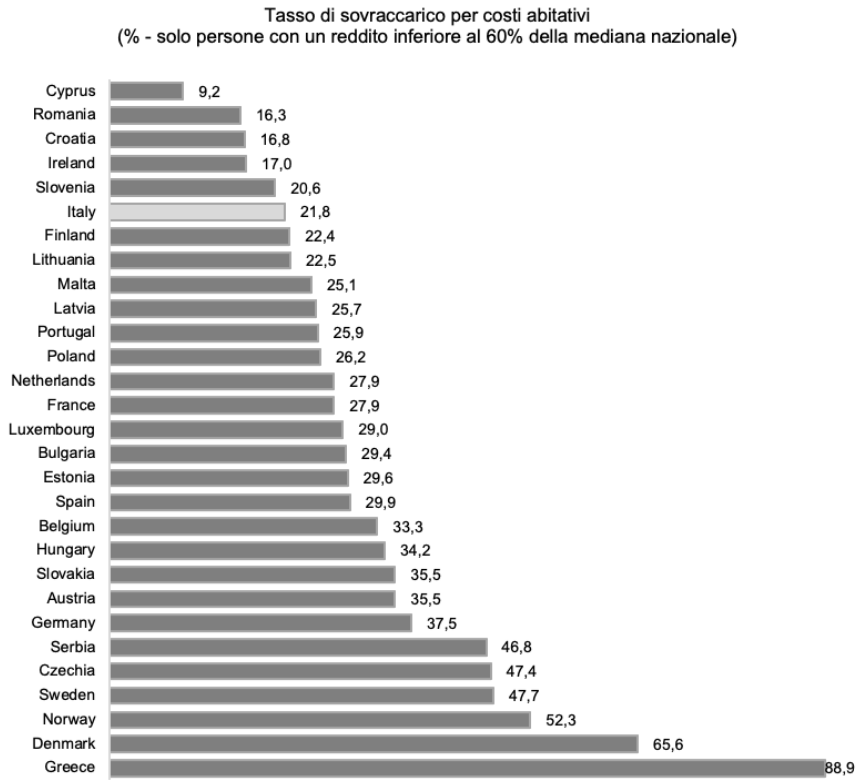
Il legame tra povertà e casa in affitto è un tratto strutturale anche dei dati diffusi annualmente da Caritas italiana sulle persone che si rivolgono ai Centri di ascolto:

> Tra le persone con una dimora stabile, si osserva una netta prevalenza di nuclei familiari che vivono in affitto da privati (51,9%) o in alloggi di edilizia popolare (21,3%) [...] Rimane invece contenuta la quota di coloro che vivono in una casa di proprietà, con o senza mutuo, pari complessivamente al 13,5%. [...]. Tra i cittadini italiani è significativamente più elevata la percentuale di chi dispone di un'abitazione di proprietà (21,2%, contro appena il 5,4% degli stranieri) o di chi risiede in una casa popolare (30,5% rispetto all'11,6% degli stranieri); al contrario, tra le persone immigrate risulta molto più ampia la quota di chi vive in affitto (65,9% contro il 38,6% degli italiani), spesso in condizioni di maggiore precarietà. Rilevante, inoltre, la quota di stranieri che si appoggiano in modo stabile a reti informali, come amici o parenti (6,8% rispetto al 2,9% degli italiani), un dato che riflette una maggiore esposizione al disagio abitativo e una minore capacità di accesso a soluzioni abitative autonome e sicure. (De Lauso, Nanni, 2025: 26)

Questi dati confermano come l'abitare sia una sorta di spartiacque delle disuguaglianze sociali, evidenziando anche come le persone di origine straniera abbiano maggiori difficoltà nell'accesso a soluzioni abitative stabili, dignitose e tutelate a causa tanto di redditi mediamente più bassi, ma anche di discriminazioni all'interno del mercato immobiliare (Baldini, Federici, 2011).

Per completare l'esame del nesso casa-povertà può essere utile quantificare come la condizione di povertà relativa sia collegata con un sovraccarico per i costi abitativi (Graf. 2.1). In Italia questa condizione specifica riguarda il 21,8% delle famiglie, un dato nettamente più basso rispetto al resto dei paesi europei, a causa dell'elevata quota di proprietari di casa. In Francia, ad esempio, la percentuale sale al 27,9%, in Belgio al 33,3%, in Germania 37,5%; nei paesi scandinavi supera ampiamente il 40%. Nei principali paesi europei, dunque, il collegamento tra povertà relativa e difficoltà nel sostenere i costi abitativi è molto forte; nel nostro paese (Filandri, Moiso, 2018), invece, la situazione è limitata poco più di un quarto dei nuclei familiari.

Grafico 2.1 – Famiglie in povertà relativa in difficoltà con i costi per l'abitazione (UE27 | 2024)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat (https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO07A)

A ciò occorre aggiungere che in Italia l'8,9% delle persone in condizione di povertà relativa ha anche una condizione di *severe housing deprivation*, consistente nella residenza in case che oltre a essere sovra-affollate possono essere ammalorate dal punto di vista strutturale, umide, senza servizi igienici, scarsamente illuminate.[10]

Vivere in una casa fatiscente ha delle ovvie conseguenze in termini di salute, benessere fisico e psicologico, soprattutto per i minori, ma la deprivazione abitativa, purtroppo, non si esaurisce in questa condizione. Difatti, il forte sovraffollamento è il primo gradino della "scala Ethos", la classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora: uno strumento che dettaglia in modo mol-

10 La definizione operativa di questo indicatore è la seguente: il tasso di grave deprivazione abitativa è definito come la percentuale di popolazione che vive in un'abitazione considerata sovraffollata, ma che presenta anche almeno uno dei parametri di deprivazione abitativa. La deprivazione abitativa è una misura della scarsa qualità dei servizi e viene calcolata facendo riferimento alle famiglie con un tetto che perde, senza bagno/doccia e senza servizi igienici interni, o con un'abitazione considerata troppo buia.

to preciso le diverse forme che può assumere l'esclusione abitativa.[11] È fondamentale evidenziare che questa classificazione istituisce un *continuum* tra situazione abitative inadeguate e l'essere senza tetto: prese singolarmente si tratta di situazioni molto diverse tra loro, ma che spesso rappresentano delle tappe in carriere abitative iniziate in modo standard e poi rapidamente peggiorate (Consoli, Meo, 2020). Ad esempio, in caso di sfratto ci si può far ospitare da parenti-amici, per poi avendone diritto passare in una struttura di accoglienza; se nel frattempo si perde il lavoro, passare a dormire per strada non è un'eventualità così remota.

Guardando i dati della *Ninth Overview of Housing Exclusion in Europe* (Feantsa-Fap, 2024) sono 1.287.000 le persone che dormono per strada, in dormitori notturni e in alloggi temporanei. In Italia il fenomeno assume proporzioni precisate dall'Istat grazie all'introduzione di una nuova modalità per la rilevazione delle popolazioni "difficili da raggiungere":

> Le persone senza fissa dimora e senza tetto (Sfd) iscritte nelle anagrafi comunali a fine 2021 ammontano a 96.197 unità e quasi il 38% di esse è di nazionalità straniera [...]. La condizione di precarietà abitativa che caratterizza questa popolazione è più diffusa nella componente maschile, in particolare in quella straniera. Il rapporto di mascolinità totale è di 212,4 uomini ogni 100 donne. [...] L'età media totale è di 41,6 anni, per gli italiani si innalza a 45,5 anni mentre per gli stranieri, che rappresentano oltre il 50% dei senza fissa dimora sotto i 34 anni, si abbassa a 35,2 anni. [...] Le persone senza fissa dimora sono iscritte nelle anagrafi di 2.198 comuni ma concentrate per il 50% in 6 comuni. In particolare, il 23,1% è iscritto nel comune di Roma (oltre 22mila), quasi il 9% a Milano, circa il 7% a Napoli, il 4,6% nel comune di Torino, il 3% in quello di Genova e il 3,7% a Foggia, unico 'non grande comune' tra i primi sei della graduatoria, con una quota di stranieri piuttosto elevata (67,5%). Nei comuni di Roma, Milano e Firenze la componente straniera sfiora il 60% mentre è molto più bassa a Napoli (8,6%). Nel grande comune partenopeo si contano inoltre circa 3mila donne senza fissa dimora iscritte in anagrafe (il 10% delle donne senza fissa dimora censite) e quasi altrettanti uomini (2.941), un'evidenza non riscontrabile negli altri grandi comuni. (Istat, 2022: 15-16)

Il fenomeno delle persone senza dimora rappresenta l'estremo di una catena di fragilità abitative che, in forme diverse, attraversano ampie porzioni dello spettro sociale: le migliaia di persone senza dimora richiamano l'altra faccia del modello abitativo italia-

11 Rimandando alle pubblicazioni specializzate disponibili sul web-site della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fiopsd.org) le categorie principali di esclusione abitativa sono quattro: "senza tetto" (senza riparo di alcun genere, dormendo in modo all'aperto); "senza casa" (con un posto dove dormire ma temporaneamente nelle istituzioni o nei rifugi); "sistemazioni insicure" (minacciati di grave esclusione a causa di residenze insicure, sfratti, violenza domestica); "sistemazioni inadeguate" (in roulotte su campeggi illegali, in alloggi inadeguati, in sovraffollamento estremo).

no, un sistema in cui la proprietà diffusa convive con diverse forme di esclusione come la povertà degli affittuari e quella dei proprietari. In Italia la casa resta un bene centrale ma con ambivalenze sempre più macroscopiche: garanzia di stabilità per alcuni, fonte di vulnerabilità per altri. La diffusione della proprietà non ha eliminato il rischio di povertà ed esclusione abitativa, che si manifesta tanto nelle difficoltà di accesso per i giovani e i redditi bassi quanto nella condizione delle persone di origine straniera.

2.3.4 Il costo nascosto della povertà

Le famiglie povere tendono a spendere una quota molto alta del reddito per consumi correnti (cibo, affitto, energia) e non dispongono di risorse per investimenti a lungo termine come l'acquisto o il rinnovo di beni durevoli. Elettrodomestici, mobili, dispositivi digitali, autovetture costituiscono infatti una forma di capitale domestico che oltre a incidere sulla qualità della vita, ha delle conseguenze sull'efficienza della spesa e sulle opportunità di inclusione economica (ad esempio, scegliere un luogo di lavoro raggiungibile solo con l'auto privata).

L'impossibilità di acquistare o sostituire tali beni, a causa di redditi insufficienti o di assenza di risparmi, può generare un vero e proprio *circolo vizioso*: la mancanza di beni efficienti o di qualità riduce la capacità di risparmiare e aumenta le spese correnti (ad esempio per energia o manutenzione), aggravando la condizione di svantaggio. In questo senso, la deprivazione da beni durevoli non è solo una misura di disagio economico, ma introduce anche una dimensione patrimoniale della povertà, particolarmente rilevante in un contesto segnato dall'aumento dei prezzi e dall'obsolescenza tecnologica.[12]

Il ruolo dei beni durevoli nel ciclo della deprivazione è dovuto al loro costo unitario in alcuni casi elevato, per sostenere il quale sono necessari risparmi o accesso al credito. Le conseguenze più frequenti sono due:

- *la trappola della bassa qualità*: le famiglie povere tendono ad acquistare beni di qualità inferiore, che si deteriorano prima, producendo costi cumulativi maggiori, finendo per spendere meno oggi, ma di più nel tempo;
- *penalità della povertà*: le famiglie che non riescono ad acquistare beni durevoli spesso ricorrono a forme non standard di credito come prestiti personali, cessione del quinto dello stipendio, finanziarie, carte *revolving*, tutti strumenti finanziari che hanno costi aggiuntivi e interessi maggiori e aumentano il rischio di sovraindebitamento.[13]

12 Per inciso, la povertà patrimoniale ha evidenti collegamenti anche con altre forme di povertà: ad esempio, durante la pandemia la disuguaglianza nel possesso di dispositivi digitali ha accentuato l'esclusione scolastica e lavorativa.

13 La letteratura sul *poverty premium* è particolarmente sviluppata in Gran Bretagna, si veda ad Davies, Evans (2023) e gli altri lavori del *Personal Finance Research Centre* dell'Università di Bristol (bristol.ac.uk/geography/research/pfrc/).

Se acquistare prodotti di bassa qualità ha degli effetti nel medio periodo, l'indebitamento può mettere in modo processi molto veloci di scivolamento nella povertà. Per le famiglie povere sostituire l'auto, la lavatrice, il frigorifero può implicare un effetto negativo cumulato: la mancanza di beni durevoli essenziali può indurre a contrarre debiti per sostituirli o acquistarli, ma il peso delle rate riduce il reddito disponibile per i consumi di base rafforzando la deprivazione materiale. Questo meccanismo è particolarmente frequente tra i *working poor* o tra i giovani adulti con redditi instabili, che faticano a sostenere i costi del credito nel medio periodo. In molti casi, il sovraindebitamento è il punto di caduta di una vulnerabilità economica pregressa, con il debito stesso che diventa causa di impoverimento, portando a tagliare spese essenziali, rinviare cure o non sostituire beni obsoleti o non più funzionanti, peggiorando quindi le condizioni di vita. Uno studio commissionato dalla Commissione Europea (Mysíková, 2024) mostra come la combinazione di bassa ricchezza netta e alto debito al consumo sia un predittore di povertà persistente. Peraltro, il sovraindebitamento ha anche una dimensione legata alle condizioni di vendita delle aziende: si pensi ad esempio alla tariffazione maggiore per i pagamenti mensili oppure alle tariffe scontate per l'addebito diretto sul conto corrente delle utenze domestiche; in altri casi, il maggior costo è dovuto a una discriminazione da indirizzo, come ad esempio, i premi assicurativi maggiorati in caso di residenza in determinate aree delle città.[14]

È chiaro quindi come il mancato accesso ai beni durevoli non sia solo una questione di razionamento, ma abbia implicazioni ben più ampie. In questo senso, il basso livello generale di esclusione da questo tipo di consumi non necessariamente indica che una famiglia non ha problemi di impoverimento soprattutto, se si include nell'analisi il livello di indebitamento.

Passando ai dati (Tab. 2.6), nell'insieme dei paesi europei, la deprivazione da beni durevoli rappresenta una forma di povertà in calo generale. Le statistiche mostrano livelli mediamente bassi di esclusione per beni considerati ormai universali — telefono, televisore, lavatrice — ma valori più elevati per i beni tecnologici (computer, connessione internet) e per quelli che implicano capacità di spesa maggiore o accesso al credito (automobile); particolare è il dato sulla possibilità di acquistare abiti nuovi, nettamente più alto degli altri indicatori.

14 C'è da dire che il sovraindebitamento oltre che da strategie commerciali di dubbio valore etico, è dovuto anche a una poco diffusa educazione finanziaria dei consumatori.

Tabella 2.6 – Impossibilità di accedere ad alcuni beni durevoli per regime di welfare

Persone che non possono permettersi…	Regime di welfare*				
	a.	b.	c.	d.	e.
Un telefono (2019)	0,0	0,3	0,2	0,5	0,0
Una TV a colori (2019)	0,4	0,2	0,2	0,5	0,0
Un computer (2024)	2,6	2,0	3,6	4,6	1,9
Una lavatrice (2019)	0,4	0,2	0,4	2,2	0,0
Un'auto (2024)	4,9	3,8	4,0	8,2	7,9
Di sostituire i vestiti usurati con alcuni nuovi, non di seconda mano (2024)	6,2	4,6	5,6	8,4	8,1
Una connessione internet per uso personale a casa (2024)	1,2	0,9	1,6	2,9	0,4

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

* Regime di welfare:

a. Conservatore-Corporativo: Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Svizzera
b. Liberale-Residualista: Irlanda e Regno Unito
c. Mediterraneo-Familista: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Malta e Cipro
d. Post-socialista: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Montenegro, Macedonia del Nord, Albania e Serbia
e. Socialdemocratico: Danimarca, Finlandia, Svezia, Islanda e Norvegia

Nel confronto tra regimi di welfare, i paesi mediterranei e post-socialisti presentano le incidenze più alte di privazione quasi per tutti gli indicatori, confermando una polarizzazione tra Nord-Sud ed Est-Ovest Europa. È significativo che, pur trattandosi di beni con un'ampia diffusione, nel 2024 ancora l'8% circa della popolazione dei paesi post-socialisti e il 4% di quella dei paesi mediterranei dichiari di non potersi permettere un'automobile, a fronte di valori inferiori al 2% nei regimi conservatori e liberali. Questa differenza segnala come il possesso dei beni durevoli continui a dipendere dalle disuguaglianze di reddito. Allo stesso modo, la difficoltà a sostituire abiti usurati con capi nuovi o ad accedere a una connessione internet domestica mostra la persistenza di una frattura sociale che riguarda tanto la dimensione materiale (capacità di spesa) quanto quella sociale in termini di partecipazione alla vita sociale e lavorativa.

Osservando la serie storica italiana (Tab. 2.7), si nota una generale stabilità dei livelli di deprivazione per i beni di base, ma anche l'emergere di alcune criticità. Nel 2024 oltre il 5% delle persone dichiara di non potersi permettere un'automobile e il 3% un computer: percentuali modeste, ma che segnalano una persistente fragilità patrimoniale delle famiglie a reddito medio-basso (con valori che se considerati all'interno del sottogruppo di persone in condizione di povertà relativa che salgono oltre il 10% - dati fuori tabella). Dopo il miglioramento registrato nel quinquennio 2015-2020, le difficoltà di accesso ai beni durevoli si sono infatti stabilizzate, riflettendo l'effetto combinato dell'inflazione, dell'aumento dei costi energetici e del credito più oneroso. In parallelo,

la quota di chi non riesce a sostituire abiti usurati con capi nuovi, pur in calo rispetto al 2015 (dal 15% al 5%), rimane un indicatore sensibile della vulnerabilità quotidiana: segnala non solo la ristrettezza del bilancio familiare, ma anche la difficoltà di mantenere *consumi decenti*.[15]

Tabella 2.7 – Impossibilità di accedere ad alcuni beni durevoli in Italia (% sul totale della popolazione): 2015-2024

Anno	Persone che non possono permettersi…						
	Un telefono	Una TV a colori	Un computer	Una lavatrice	Un' automobile	Abiti nuovi*	Connessione internet**
2015	0,2	0,3	2,6	0,2	2,2	15,0	7,0
2016	0,6	0,2	4,6	0,4	3,3	10,7	6,2
2017	0,4	0,2	3,4	0,2	2,7	7,6	4,4
2018	0,3	0,1	4,0	0,2	2,5	8,2	4,5
2019	0,1	0,2	2,7	0,3	1,8	8,3	3,8
2020	0,1	0,1	3,0	0,2	2,3	7,5	3,6
2021	:	:	3,1	:	2,5	7,6	3,7
2022	:	:	2,7	:	2,3	6,0	2,6
2023	:	:	3,2	:	2,1	5,1	2,6
2024	:	:	3,1	:	2,0	5,1	2,0

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

* Di sostituire abiti usurati con abiti nuovi, non di seconda mano

** Una connessione internet per uso personale a casa

Nel complesso, i dati confermano che la deprivazione da beni durevoli in Italia non riguarda più la mancanza di beni essenziali, bensì la capacità di sostituzione e aggiornamento del cosiddetto capitale domestico. È qui che la povertà materiale si intreccia con quella patrimoniale e finanziaria: la difficoltà di sostituire beni obsoleti implica spesso il ricorso al credito, con il rischio di sovraindebitamento oppure, come accennato in precedenza, la permanenza in condizioni di inefficienza e spreco (elettrodomestici vecchi, automobili non sicure, dispositivi non aggiornati). In questo senso, le basse percentuali di privazione non devono trarre in inganno: dietro la stabilità apparente si può nascondere una vulnerabilità strutturale, che riguarda la qualità dei beni posseduti e la capacità delle famiglie di rinnovarli nel tempo.

Le statistiche sulla deprivazione materiale, soprattutto rispetto ai *durables*, necessitano di essere lette in parallelo con i trend di indebitamento.[16] Secondo l'indagine sui

15 La disponibilità di abiti "nuovi" o "adatti" ha anche delle implicazioni nella ricerca del lavoro; su questo aspetto poco considerato si veda l'etnografia di Philippe Bourgeois nella quale un protagonista della ricerca abbandona un lavoro dopo un appunto del suo nuovo supervisore sull'abbigliamento.

16 L'Italia purtroppo non ha partecipato al modulo *ad hoc* di Eu-Silc dedicato al sovraindebitamento realizzato nel 2020, per cui i dati sugli *Arrears on non-housing bills* (arretrati sulle rate

Bilanci delle famiglie di Banca d'Italia (2024: 6), nel 2022, il 26% delle famiglie italiane era indebitato (Tab. 2.8). Rispetto all'indagine precedente (2020) è cresciuta la quota di nuclei indebitati per l'acquisto di immobili (dal 12,1% al 13,9%, a fronte di una sostanziale stabilità della percentuale di famiglie con debiti per finalità di consumo circa il 10%). Si è invece ridotta l'incidenza delle famiglie con debiti per scoperto di conto corrente o su carta credito (dal 5,7% al 4,6%) e con debiti verso parenti e amici (dal 2,3% all'1,4%).[17]

Tabella 2.8 – Famiglie indebitate per motivo (Italia - % sul totale delle famiglie)

Famiglie indebitate…	Totale
per acquisto immobili	13,9
per acquisto beni di consumo	10,2
per scoperto di conto corrente o su carta credito	4,6
nei confronti di parenti/amici	1,4

Fonte: Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie (2022)

Un segnale forte di collegamento tra povertà e indebitamento è dato dal fatto che per le famiglie appartenenti al primo quartile (il 25% più povero) la rata media annua pesa in maniera più forte sul reddito.

> Nel 2022 era indebitato per finanziare l'acquisto, la ristrutturazione di un immobile o la spesa per consumi quasi il 30 per cento delle famiglie appartenenti al quarto più elevato; per questi nuclei, la rata, in media pari a 8.800 euro, incideva sul reddito per poco meno del 15 per cento. Per contro, solo il 12 per cento delle famiglie appartenenti al primo quarto era indebitato, ma la loro rata media ammontava a circa 3.800 euro e rappresentava il 21 per cento del loro reddito. (Banca d'Italia, 2024: 6)

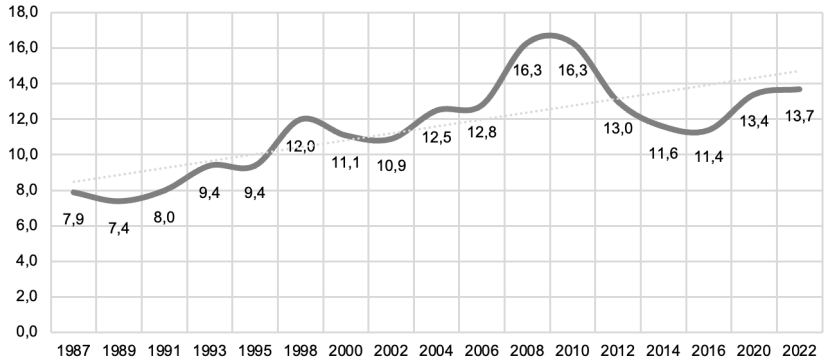
Se i prestiti "finalizzati", come i mutui per l'acquisto della prima casa, sono sottoposti a criteri di erogazione da parte degli istituti di credito molto stringenti ed esigenti in termini garanzie, i prestiti "non finalizzati" sono tendenzialmente più semplici da ottenere, oltre che per il minore importo complessivo, anche per il fatto che negli ultimi

non abitative) non sono disponibili. Allo stesso modo l'interessante analisi di Mysíková (2024), nella quale l'autrice esplora in modo approfondito il nesso tra indebitamento e povertà soggettiva, non è applicabile al nostro paese

17 Un altro studio della Banca d'Italia evidenzia una discrepanza tra i dati survey sui debiti delle famiglie e quelli desumibili dai Conti nazionali (di Salvatore, Moscatelli, 2024), dall'integrazione di queste due fonti si ottiene un valore molto superiore di indebitamento dovuto alle reticenze delle famiglie più ricche, soprattutto se residenti nel Meridione, nel dichiarare la propria situazione.

anni si sono moltiplicati gli operatori finanziari che li erogano. A partire dal 1987, la percentuale di famiglie che accede al credito al consumo è quasi raddoppiata (Graf. 2.2), passando dal 7,9% al 13,7%,

Grafico 2.2 – Diffusione del credito al consumo: Italia - 1987-2022 (% sul totale delle famiglie)



Fonte: elaborazione su serie storiche Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle famiglie.

Guardando all'ultimo anno, il credito al consumo è cresciuto di pochissimo (0,3 punti percentuali), dopo il salto dall'11,4% al 13,4% avvenuto tra il 2016 e il 2020. Banca d'Italia (2025: 86) spiega l'andamento in questo modo: "L'espansione si è verificata anche se il costo complessivo dei nuovi finanziamenti si è collocato su valori elevati (10,1% a dicembre [*2022*]). Il costo del credito al consumo in Italia rimane di 1,8 punti percentuali più alto di quello medio dell'area dell'euro".

In Italia, il credito al consumo ha ancora una diffusione moderata rispetto ad altri paesi europei, ma interessa segmenti specifici di popolazione: queste forme di credito sono utilizzate soprattutto da soggetti finanziariamente vulnerabili e sono, inoltre, caratterizzate da condizioni contrattuali più onerose e meno trasparenti, che possono favorire decisioni poco informate da parte dei consumatori.

In particolare, i prestiti con cessione del quinto e i prestiti *revolving* sono associati a maggiori rischi di sovraindebitamento (Affinito *et al*., 2024). Analisi della Banca d'Italia evidenziano che i prestiti con cessione del quinto rappresentano circa il 15% del totale del credito al consumo, mentre i *revolving loans* meno del 3%, ma coinvolgono un numero rilevante di intermediari con grandi differenze in termini di valutazione del merito creditizio (Affinito *et al*., 2024: 9). Non è un caso che il legame tra credito al consumo e contenzioso bancario risulti significativo: gli istituti con maggiore incidenza di prestiti al consumo, e in particolare di cessione del quinto, registrano più frequenti reclami e controversie con la clientela, a conferma della fragilità informativa e contrattuale che caratterizza tali prodotti. Il credito al consumo, pur rappresentando uno strumento

di inclusione finanziaria, sta diventando un fattore di vulnerabilità economica quando si combina con redditi instabili, scarsa alfabetizzazione finanziaria e canali distributivi orientati alla vendita più che alla consulenza.

Il sovraindebitamento è quindi spesso il punto di caduta di una povertà patrimoniale preesistente: le difficoltà di accesso al sistema bancario tradizionale, la pressione sociale per il possesso di alcuni beni specifici (si pensi agli smartphone), la necessità di rinnovare la dotazione domestica sono tutti elementi che spingono le famiglie a ricorrere a forme di credito onerose, spesso inique, se non progettate per sfruttare lo stato di bisogno delle persone. In termini di analisi della povertà probabilmente è necessario un interesse più approfondito rispetto agli stili di consumo delle persone in condizione di deprivazione, tema che invece è molto esplorato nell'analisi del ceto medio (Sassatelli, Santoro, Semi, 2015), esaminando ad esempio l'impatto della diffusione delle forme di pagamento con rateizzazione differita (*buy now, pay later*). Più in generale, occorrerebbe anche mettere in discussione una concezione pauperista per la quale le famiglie povere non sono attori di consumo.

2.3.5 Sempre più isolati

Accanto alle forme di deprivazione materiale, che riguardano il reddito, l'abitazione o i beni durevoli, esistono dimensioni della povertà che toccano la vita relazionale e la partecipazione sociale. La povertà relazionale non consiste soltanto nella solitudine, ma nella progressiva perdita di quelle risorse – tempo, reddito, mobilità, spazi di socialità – che permettono di mantenere legami, reciprocità e appartenenze. Gli indicatori Eu-Silc che rilevano la possibilità di incontrare amici e familiari, di permettersi una settimana di vacanza o di disporre di piccole somme di denaro per sé restituiscono una misura concreta di questa forma di fragilità: la difficoltà di esercitare libertà elementari e di partecipare a una vita sociale considerata "normale". In questa prospettiva, anche gli indicatori relativi al possesso di beni come telefoni, computer, connessioni internet (Cfr. Tab. 2.7, § 2.3.4) possono essere letti come spie di integrazione o, al contrario, di "disaffiliazione sociale".[18] Non misurano solo la disponibilità economica, ma la capacità di partecipazione alla società secondo gli standard minimi di consumo: poter viaggiare, disporre di un margine personale di spesa o mantenere contatti regolari con parenti e amici non sono un lusso, ma una forma di inclusione nel tessuto relazionale e simbolico della vita sociale. Allo stesso modo, il possesso di determinati beni o servizi – dalle

18 Il concetto di "disaffiliazione" proposto da Robert Castel (1995) aiuta a interpretare la povertà relazionale come un processo e non come una condizione statica. La disaffiliazione nasce dall'indebolimento simultaneo dei legami sociali e di quelli lavorativi, cioè dal venir meno delle due principali matrici di integrazione nella società contemporanea: il lavoro e la rete di relazioni. Secondo Castel l'asse del lavoro si estende dall'occupazione stabile, alla precarietà e instabilità lavorativa, fino alla disoccupazione; quello delle reti sociali comprende diversi gradi di solidità delle relazioni fino al totale isolamento sociale.

connessioni digitali ai mezzi di trasporto – non va interpretato come mero consumo, ma come infrastruttura sociale della relazione. Non è la mancanza dello smartphone in sé a produrre isolamento, ma l'assenza di ciò che esso rappresenta: accesso ai circuiti della comunicazione, della reciprocità e del riconoscimento.

La povertà relazionale rappresenta dunque la soglia estrema del ciclo della deprivazione: non solo mancano i beni o i servizi, ma si indeboliscono i legami che danno senso e stabilità alla vita personale e collettiva. È una condizione che trasforma situazioni di vulnerabilità (dipendenti da uno o più fattori esaminati in precedenza) in isolamento e perdita di ancoraggi sociali, rendendo più difficile riattivare percorsi di inclusione.

La povertà non segna quindi solo una soglia materiale, ma una crisi di appartenenza al termine della quale la fragilità economica si traduce in isolamento, stigmatizzazione e indebolimento delle relazioni di sostegno.[19] Su questo fronte, i dati Eu-Silc sono da considerare con attenzione e qualche cautela in quanto si riferiscono alla dimensione economica delle relazioni sociali. Ossia sondano in che misura l'assenza di denaro condizioni le opportunità di socialità e contatto con gli altri. Come per le altre dimensioni della povertà, il confronto sull'ultimo decennio evidenzia un calo generalizzato dei tassi un po' in tutta Europa (Tab. 2.9). Fatta eccezione per le socialdemocrazie del Nord-Europa (8,1% nel 2024), la possibilità di incontrare amici e parenti andando a mangiare o bere fuori almeno una volta al mese, interessa tra il 17% e 19% della popolazione; la percentuale di persone che non si può permettere di fruire regolarmente di un'attività ricreativa presenta un ordine di grandezza leggermente più basso, tra il 10% e il 13%; un po' più differenziata è la percentuale di individui che non possono disporre di una somma settimanale di denaro per se stessi (inferiore al 10% nei paesi socialdemocratici e liberali, tra il 10% e il 12% negli altri). Non si può permettere una settimana di vacanza fuori casa all'anno, il 34,7% dei cittadini nei paesi con un regime di welfare mediterraneo, il 32,4% nei paesi con welfare post-socialista, molto più bassi i dati negli altri raggruppamenti di paesi.

19 Serge Paugam (2015: 5-13) sviluppa questa prospettiva proponendo l'idea che la povertà consista in un processo di *disqualification sociale*, ossia il venir meno di qualsiasi forma di riconoscimento sociale a fronte della perdita di sicurezza economica. La povertà, in pratica, è un percorso preceduto da una fase di *fragilità* in cui il soggetto sperimenta il declassamento rispetto alla propria situazione precedente e a quella del resto della popolazione, e difficoltà di inserimento occupazionale. Poi subentra la *dipendenza* dagli aiuti sia economici sia di altro tipo forniti dall'assistenza sociale, in quanto l'instabilità lavorativa è divenuta cronica. Il tutto si conclude con una *rottura dei legami sociali* a fronte dell'interruzione del supporto dell'assistenza sociale. In quest'ultimo stadio la persona ha assommato su di sé un cumulo di penalizzazioni difficili da gestire alle quali possono seguire comportamenti a rischio come l'alcolismo e la tossicodipendenza.

Tabella 2.9 – Relazioni sociali (Italia - % sul totale della popolazione)

Regime di welfare	Persone che non possono permettersi di riunirsi con amici o familiari (parenti) per un drink o un pasto almeno una volta al mese		Persone che non possono permettersi di partecipare regolarmente a un'attività ricreativa		Persone che non possono permettersi di spendere una piccola somma di denaro ogni settimana per se stesse		Impossibilità di pagare una settimana di vacanza all'anno lontano da casa	
	2015	2024	2015	2024	2015	2024	2015	2024
Conservatore-Corporativo	18,7	17,2	10	10,4	9,0	10,0	18,0	17,5
Liberale-Residualista	23,2	17,9	12,6	9,3	13,6	6,6	35,5	23,0
Mediterraneo-Familista	23,2	17,1	17,9	13,1	19,4	12,8	48,6	34,7
Post-socialista	33,6	19,0	22,1	12,0	21,5	10,5	51,7	32,4
Socialdemocratico	5,0	8,1	5,5	8,4	5,3	8,5	9,7	12,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

La rarefazione dei contatti sociali, analizzata solo in un'ottica di presupposti economici, pur evidenziando un calo di medio periodo, continua a essere diffusa in Europa. Il volume di persone che esperiscono una qualche forma di deprivazione relazionale, sostanzialmente simile nelle diverse aree, potrebbe far propendere verso una lettura unificata che considera le dinamiche di impoverimento secondo uno schema di progressiva disaffiliazione. Tuttavia, questa tesi è stata messa in discussione dai maggiori studiosi italiani del tema, rivendicando una differenza del modello mediterraneo, e in particolare del regime italiano di povertà. Enrica Morlicchio (2012), ad esempio, propone l'idea di "integrazione nella precarietà", pensata a partire dalla constatazione che in Italia la precarietà lavorativa è compensata dal lavoro "in nero", da integrazioni di reddito in forma di autoproduzione e dalla presenza di reti informali di supporto. Il modello di welfare di tipo mediterraneo non sarebbe, infatti, caratterizzato dalla disgregazione familiare caratteristica dei paesi nordeuropei: in Italia, le famiglie sono ancora in grado di farsi carico delle traversie dei membri più deboli. Chiara Saraceno (2002), sempre su questa linea, precisa che il supporto offerto ai familiari in difficoltà assume la forma di un "familismo coatto": la solidarietà forzata è sia una risposta alle carenze delle politiche (Gambardella, Morlicchio, 2005), sia un meccanismo che porta la famiglia intera a condividere le difficoltà dei suoi membri, moltiplicando di fatto le difficoltà. In questi casi, la povertà è un effetto perverso della solidarietà familiare (Sgritta, 2009).[20]

Questa critica sembra trovare elementi di supporto anche nei numeri (Tab. 2.10).

20 Per un approfondimento recente sul tema della povertà relazionale si veda Maino, Guarna, 2025.

Tabella 2.10 – Reti sociali e soddisfazione per le relazioni in Italia (%)

Anno	Persone su cui contare*	Soddisfazione per le relazioni familiari**	Soddisfazione per le relazioni amicali***
2015	81,6	34,6	24,8
2016	81,7	33,2	23,6
2017	80,4	33,0	23,1
2018	80,8	33,2	23,2
2019	81,5	33,4	23,0
2020	81,3	32,9	22,4
2021	80,4	31,6	18,7
2022	81,0	32,6	21,6
2023	83,9	33,2	22,7
2024	82,1	33,3	22,5

Fonte. Elaborazioni su dati Istat, Indicatori Benessere Equo e Sostenibile (BES)

* Persone di 14 anni e più che hanno parenti non conviventi (escludendo genitori, figli, fratelli, sorelle, nonni, nipoti), amici o vicini su cui contare sul totale delle persone di 14 anni e più;

** Percentuale di persone di 14 anni e più che sono molto soddisfatte delle relazioni familiari sul totale delle persone di 14 anni e più

*** Percentuale di persone di 14 anni e più che sono molto soddisfatte delle relazioni con amici sul totale delle persone di 14 anni e più

In Italia, la percentuale di individui che dichiara di avere persone su cui contare in caso di bisogno negli ultimi dieci anni è stabilmente sopra l'80%; altrettanto stabile è il dato relativo alle persone molto soddisfatte per le relazioni familiari (tra il 32% e il 33%); anche le persone molto soddisfatte per le relazioni con gli amici sono più o meno la stessa percentuale (22%/23%, prima e dopo il picco negativo del primo anno di pandemia).

Parenti, amici, vicini di casa sono soggetti con i quali si hanno relazioni forti, legami di prossimità che possono essere attivati in caso di difficoltà. Il capitale sociale delle famiglie italiane è dunque un significativo ammortizzatore dei processi di impoverimento. Come scrive Saraceno (2025: 22-23), il problema semmai è un altro:

> Il rischio di avere legami forti di qualità povera è trasversale alle classi e ai gruppi sociali, non è specifico di chi si trova in condizione di povertà materiale, anche se questa può sottoporre i legami a forte stress. Anzi, ci sono studi che mostrano come l'esperienza comune di povertà materiale rafforzi i legami solidaristici di prossimità, anche con il rischio che la sperimentata obbligazione di condividere le risorse disponibili contrasti con la possibilità di autonomizzarsi e quindi di uscire dal circolo vizioso della povertà.

Se la prima cerchia di legami (famiglia e amici), a determinate condizioni e senza fattori di stress troppo elevati, può compensare alcune forme di povertà, i dati sulle opportunità di socialità evidenziano una quota di persone con ridotte possibilità di costruire e mantenere legami deboli. Reti sociali lunghe ed eterogenee sono una risorsa preziosa per diversi aspetti (Blokland, Noordhoff, 2016): in esse innanzitutto possono circola-

re informazioni utili per trovare lavoro, casa, beni a costi contenuti; possono offrire modelli di comportamento alternativi, mitigare la sensazione di essere ingabbiati nella propria situazione di vita, creare spazi di reciprocità inaspettata.[21]

2.4 Quando, dove e per chi la vita si fa dura?

Meglio di qualsiasi studio, la letteratura ha saputo restituire l'esperienza della povertà:

> La vita si fece dura per Marius. Mangiarsi i vestiti e l'orologio era stata un'inezia. Provò quella cosa inesprimibile che si chiama miseria nera. Una cosa orribile, fatta di giorni senza pane, notti senza sonno, serate senza candele, focolare senza legna, settimane senza lavoro, avvenire senza speranza; la giacca bucata sui gomiti, il cappello vecchio che fa ridere le ragazze, la porta trovata chiusa perché non si paga la pigione, l'insolenza del portinaio e dell'oste, i sogghigni dei vicini, le umiliazioni, la dignità soffocata, i lavori qualsiasi accettati, il disgusto, l'amarezza, la prostrazione. Marius apprese come si divori tutto ciò e quanto queste siano spesso le sole cose da divorare. In quel momento dell'esistenza in cui l'uomo ha bisogno dell'orgoglio perché ha bisogno d'amore, si sentiva deriso perché malvestito e ridicolo perché povero. (Victor Hugo, *I miserabili*, Volume II, Parte terza "Marius", Libro quinto "Eccellenza della sventura", Capitolo 1 "Marius indigente")[22]

Nella descrizione della discesa nella povertà di Mario Pontmercy, Victor Hugo elenca una serie di esperienze di diversa natura, alcune molto concrete, altre che rimandano alla sfera emotiva e psicologica dell'impoverimento. Pontmercy, giovane studente figlio di una famiglia monarchica, si ritrova impelagato in una serie di sventure che lo conducono nell'indigenza più completa. Leggendo le pagine di *Les miserables* si comprende bene come la povertà sia il risultato dell'interazione tra condizioni strutturali, contingenze storiche, scelte individuali. Fatta eccezione per alcuni filoni di ricerca accademica, con una circolazione molto ristretta e settoriale, nel discorso pubblico sulle povertà non sembra esserci traccia di questa complessità. Sui mezzi di informazione si trovano descrizioni aneddotiche sui percorsi di impoverimento che si concentra-

21 Noordhoff (2008), tuttavia, evidenzia che i potenziali benefici dei legami deboli sono minacciati da tre elementi. In primo luogo, l'onore induce le persone in condizione di povertà a evitare di sfruttare le relazioni sociali per ottenere vantaggi materiali, poiché danno priorità alla dignità e alle norme di reciprocità rispetto all'opportunismo. In secondo luogo, le aspettative di reciprocità e il tempo dimostrano che gli obblighi non rispettati e i ritardi temporali nello scambio erodono la fiducia, causando l'affievolirsi di legami inizialmente di supporto. In terzo luogo, la valutazione del rischio e il costo della connessione evidenziano come l'incertezza e le esperienze passate negative rendano gli individui diffidenti nei confronti di contatti nuovi o lontani.

22 Citazione tratta da Paugam, 2015,

no su inneschi singoli (la perdita della casa, del lavoro, un lutto, una separazione) o su contesti specifici "capaci" di produrre povertà (quasi sempre i quartieri periferici delle grandi città, più di rado i centri remoti delle aree interne). La statistica ufficiale è complice involontario di queste semplificazioni. I dati armonizzati a livello europeo sono indispensabili, ma insufficienti per comprendere le dinamiche della caduta in povertà e ancor di più per capire come le persone escano da questa condizione (detto per inciso, tema sul quale si sa veramente molto poco). Il lessico neutro della statistica include soglie, indicatori compositi, indici di rischio, metriche utilissime che lasciano per strada la complessità delle povertà, sommando l'una con le altre esperienze molto diverse e di fatto negando rinforzi e mitigazioni tra le varie dimensioni.

Ci sono diverse piste di analisi che meritano e necessitano di essere percorse. Di seguito se ne propongono alcune, ribadendo comunque che la povertà è una questione talmente urticante per la coscienza collettiva da meritare tutti gli sforzi di comprensione possibili per tentarne l'eradicazione. Per andare in questa direzione ci sarebbe bisogno di:

- Individuare *pattern* specifici di impoverimento, intesi come sequenze che non necessariamente si sviluppano lungo l'asse "lavoro-casa, bisogni primari", ma originano in punti diversi producendo esiti differenziati. In questo senso, sarebbe auspicabile che accanto a una concezione sommatoria della deprivazione, ne venga introdotta anche una tipologica basata su un maggior numero di configurazioni dei fattori di rischio (ad esempio, prima casa, dopo lavoro; prima consumi, dopo energia).
- Rafforzare le analisi longitudinali, permettendo di ricostruire "storie" familiari di entrata/uscita dalla povertà ricche di dettagli e informazioni sulle transizioni intermedie e la reversibilità degli esiti, in particolare, usando strumenti di *event history analysis* (Vandecasteele 2010; 2011) capaci di individuare gli "inneschi" in entrata e in uscita dalla povertà (McKernan, Ratcliffe, 2005).
- In coerenza con l'approccio dell'esclusione sociale tenere conto di nuovi fattori di disaffiliazione come ad esempio ludopatie, stili di consumo, indebitamento; avendo cura di considerare anche il ruolo degli attori di mercato nello sfruttare le condizioni di vulnerabilità delle persone.
- Introdurre metriche che permettano di stimare la dimensione informale dell'integrazione precaria, considerando anche i "costi" in termini di autonomia e capacità di riattivazione del supporto offerto dalle famiglie.
- Verificare la tenuta del "familismo forzato" a fronte dell'emergere di nuovi fattori di povertà e del racconto pubblico della povertà come colpa individuale.

Queste proposte rispondono tutte all'esigenza di un'analisi più precisa e approfondita delle povertà. É positivo che negli ultimi dieci anni si siano moltiplicati studi settoriali sulle diverse forme di povertà; tuttavia, la sfida consiste nel tenere assieme le diverse componenti (Siza, 2009). Si sarà capito che la povertà è un processo, non un accidente

che capita alle persone quando meno se lo aspettano, una sorta di reazione a catena che a un certo punto si mette in moto. In quanto tale è dovere dei decisori pubblici, delle organizzazioni sociali, degli studiosi capire a che punto è l'innesco, *quando*, *dove* e per *chi* la vita si fa davvero dura, così da poter progettare e realizzare interventi differenziati.

In generale, nella discussione sulla povertà c'è un grande bisogno di basi empiriche ampie e solide per progettare e implementare interventi di contrasto misti e differenziati, basati sul principio, sempre più centrale nelle politiche sociali contemporanee, della varietà istituzionale (Crouch, Farrell 2004). Immaginare politiche locali tagliate su misura dei diversi profili di vulnerabilità socioeconomica è la sfida alla quale sono chiamati soprattutto i sistemi locali di protezione sociale. Sotto questo profilo, esperienze locali di innovazione sociale, basate su un mix di intervento pubblico, protagonismo del terzo settore e mutualismo dal basso, possono essere efficaci se inscritte in un quadro nazionale di diritti esigibili, risorse stabili e standard minimi di servizio, evitando derive sostitutive del pubblico.

Riferimenti bibliografici

Adera, A., Lavecchia, L., Miniaci, R. Valbonesi, P. (2025), *An analysis of energy poverty in the European Union*, Occasional Paper Banca d'Italia, No. 912, March.

Affinito, M., Sabbi, F., Santioni, R., Santorelli, F. (2024), *Types of consumer credit and bank distribution channels: insights from Italy*, Occasional Paper Banca d'Italia, No. 879.

Baldini, M., Federici, M. (2011), "Ethnic discrimination in the Italian rental housing market" in *Journal of Housing Economics*, *20*(1), 1-14.

Banca d'Italia (2025), *Relazione annuale. Anno 2024*, Roma, 30 Maggio.

Bardazzi, R., Bortolotti, L., Pazienza, M. G. (2024), "Are they twins or only friends? the redundancy and complementarity of energy poverty indicators in Italy" in *Italian Economic Journal*, *10*(2), 585-623.

Blokland, T., Noordhoff, F. (2016), "The weakness of weak ties: Social capital to get ahead among the urban poor in Rotterdam and Amsterdam" in Blokland, T., Savage, M. (eds.), *Networked urbanism: social capital in the city*. Routledge, pp. 105-125

Bonanni, M., Moreschini, I., Sensi, R. (2025), *Fragili equilibri. I numeri della povertà alimentare tra disuguaglianze, esperienze vissute e dimensioni invisibili*, Rapporto di ricerca, Action Aid, Milano, Luglio.

Bordin, E., Cafiero, C., Caracozza, I., Madama, I., Maino, F., Palladino, M., Sensi, R., Sorti, E. (2025), *Il malessere invisibile di non poter scegliere. Secondo rapporto su adolescenti e povertà alimentare in Italia*, Rapporto di ricerca, Action Aid, Milano, *Ottobre*.

Bourdieu, P. (2015), *The Weight of the World. Social Suffering in Contemporary Society*, Polity Press.

Bourgois, P. (2005), *Cercando rispetto. Drug economy e cultura di strada*, Derive e approdi.

Busso, S., Meo, A., Morlicchio, E. (2018), "Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito" in *Sinappsi*, *VIII*(3), pp.69-83.

Castel, R. (1991), "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle" in J. Donzelot (sous la dir. de), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Editions Esprit, 1991, pp. 137-168

Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard.

Celardo, L., Gallo, F., Narilli, M. (2024), "I numeri dell'insicurezza alimentare in Italia", Istat, Roma, 16 ottobre.

Ciancimino, G. Sensi, R. (2024), *I numeri della povertà alimentare in Italia a partire dalle statistiche ufficiali. Serie storica 2019-2022 e dati preliminari 2023*, Rapporto di ricerca, Action Aid, Milano, 11 ottobre.

Consoli, T., Meo, A. (2020). Homelessness *in Italia. Biografie*, *territori*, *politiche*, Franco-Angeli.

Crouch, C., Farrell, H. (2004), "Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism" in *Rationality and society*, *16*(1), 5-43.

Davies, S., Evans, J. (2023), *The poverty premium in 2022*. Progress & problems, Personal Finance Research Centre, University of Bristol.

De Leonardis, O. (2022), "Quantifying Inequality: From Contentious Politics to the Dream of an Indifferent Power" in Mennicken, A., ·Salais, R. (eds.), *The New Politics of Numbers Utopia*, *Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, pp. 135-188.

Della Valle, N., Maduta, C., D'Agostino, D., Koukoufikis, G. (2024), "Identifying energy vulnerability in EU: a multidimensional index for policy action", JRC140609, European Commission.

De Lauso, F., Nanni, W. (2025), a cura di, *La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas*, Palombi.

Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*, Harvard University Press.

Desrosières, A. (2011), "Buono o cattivo? Il ruolo del numero nel governo della città neoliberale" in *Rassegna italiana di sociologia*, *52*(3), 373-398.

di Salvatore, A., Moscatelli, M. (2024), "Improving survey information on household debt using granular credit databases", Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza. Occasional paper*, No. 839, March.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.

Farina, F., Franzini, M. (2015), a cura di, *La casa, il benessere e le disuguaglianze*, Egea.

Filandri, M., Moiso, V. (2018), "L'insostenibile peso dell'abitare. Un'analisi sulla relazione tra povertà e *housing affordability* in Italia" in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, pp. 59-76.

Filandri, M., Olagnero, M. (2014), "Housing Inequality and Social Class in Europe" in *Housing Studies*, *29*(7), 977-993

Feantsa, Fap (2024), European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Fondation Abbé Pierre, *Ninth overview of housing exclusion in Europe 2024*, Brussels, 19 September.

Gambardella, D., Morlicchio, E. (2005), *Familismo forzato. Scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*, Carocci.

Kazepov Y., 2008, "The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts" in *European Societies*, *10*(2), 247-273.

Istat (2022), Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica Dott.ssa Cristina Freguja Direttrice della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 6 settembre.

Istat (2025a), *Rapporto annuale. La situazione del Paese 2024*, Roma, Maggio.

Istat (2025b), *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2024*, Statistiche Report, Roma, 7 ottobre.

Le Galès, P. (2021) "The rise of local politics: A global review" in *Annual review of Political science*, *24*(1), 345-363.

Maino, F., Guarna, A. R. (2025) a cura di, "Più soli, più poveri", Nessi. Il sapere orientato alle comunità, No. 1 (Ottobre).

Marino, D., Bernaschi, F., Felici, F.B. (2025), a cura di, *Povertà e insicurezza alimentare in Italia. Dalla misurazione alle politiche*, Franco Angeli.

Martinez Görbig, G., Flacke, J., Sliuzas, R., Reckien, D. (2025), "Unveiling energy poverty risk: A multidimensional analysis of the heat-or-eat dilemma" in *Energy Research & Social Science*, *125*, 104076.

McGarvey, D. (2017), *Poverty safari. Viaggio nella rabbia della mia gente*, Rizzoli.

McKernan, S. M., Ratcliffe, C. (2005), "Events that trigger poverty entries and exits" in *Social Science Quarterly*, *86*, 1146-1169.

Morlicchio, E. (2012), *Sociologia della povertà*, il Mulino.

Mysíková, M. (2024), *Beyond Income Poverty: Subjective Poverty and Indebtedness*, Publications Office of the European Union.

Noordhoff, F. J. (2008). *Persistent poverty in the Netherlands*, Amsterdam University Press.

Paugam, S. (2015), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Presses Universitaires de France, 8° ed. (ed. or. 1991).

Rodgers, G., Gore, C., Figueiredo, J. B. (1995), eds., *Social exclusion: Rethoric, Reality, Responses*, International Labour Office, Geneva

Sassatelli, R., Santoro, M., Semi, G. (2015), *Fronteggiare la crisi. Come cambia lo stile di vita del ceto medio*, Il Mulino.

Saraceno, C. (2002), "Prefazione" in Ranci, C., "Le nuove disuguaglianza sociali", Il Mulino.

Saraceno, C. (2025), "Che cosa significa povertà relazionale" in Maino, F., Guarna, A. R., a cura di, "Più soli, più poveri", *Nessi. Il sapere orientato alle comunità*, No. 1 (Ottobre), pp. 18-25.

Sgritta, G. B. (2009), "Il ritorno della povertà. Vecchi problemi, nuove sfide", in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 61-77

Supiot, A. (2017), *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*, Bloomsbury.

Siza, R. (2009), *Povertà provvisorie. Le nuove forme del fenomeno*, FrancoAngeli.

Vandecasteele, L. (2011), *"Life course risks or cumulative disadvantage? The structuring effect of social stratification determinants and life course events on poverty transitions in Europe"* in *European Sociological Review*, *27*(2), 246-263.

Vandecasteele, L. (2010), "Poverty trajectories after risky life course events in different European welfare regimes", in *European societies*, *12*(2), 257-278.

3. L'implementazione di ADI e SFL: una prima valutazione a due anni dall'introduzione

Chiara Agostini[*], *Rosangela Lodigiani*[**] *Franca Maino*[***]

3.1 Introduzione

Il capitolo presenta i risultati di una ricerca volta a valutare l'implementazione dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e per il lavoro (SFL), introdotti con il D.L. 48/2023 a superamento del Reddito di Cittadinanza (RDC). La loro recente istituzione e le loro specificità rendono attuale, significativa e necessaria un'analisi di questo tipo, come mostrano anche le prime ricerche sulla transizione dal RDC alle nuove misure (Baldini e Busilacchi 2023; Sacchi et al. 2023; Baldini e Toso 2024; Busilacchi e Morlicchio 2024; Caritas 2025).

* Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare.

** Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro di ricerca WWELL.

*** Università degli Studi di Milano e Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare

La letteratura evidenzia che l'implementazione è una fase fondamentale del ciclo delle politiche e che la sua analisi è decisiva poiché permette di individuare gli eventuali scollamenti tra l'intento delle politiche e la loro effettiva realizzazione; i possibili disallineamenti, da parte degli attori coinvolti, nella visione delle misure e degli interventi da implementare; i divari territoriali (relativi ad esempio alla capillarità e all'adeguatezza dei servizi locali, alle culture politico-amministrative e alle condizioni economico-sociali), che possono spiegare il differente successo delle misure e degli interventi (Bifulco 2015; Hudson et al. 2019; Sausman et al. 2016; Vino 2018). In questa prospettiva, l'analisi dell'implementazione dell'ADI e del SFL permette di evidenziare i punti di forza e di debolezza delle due misure, individuare le aree su cui sarebbe auspicabile intervenire e identificare gli apprendimenti utili a strutturare in modo più efficace i percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa e il raccordo tra i servizi sociali e per il lavoro.

La ricerca ha dunque indagato le procedure di accesso alle misure, la presa in carico dei beneficiari e la formulazione dei percorsi di attivazione e inclusione, i dispositivi di attuazione e i meccanismi di governance nei territori, l'operatività dei servizi sociali e dei servizi per l'impiego, il ruolo di CAF e patronati nella fase iniziale di presentazione delle domande da parte dei potenziali beneficiari. Inoltre, l'analisi ha messo a fuoco le problematiche connesse al passaggio dal RDC alle due nuove misure con riferimento sia alla ridefinizione del profilo dei beneficiari, sia rispetto alla previsione di nuovi obblighi da adempiere per poter fruire del beneficio, le cosiddette condizionalità.

Oltre alla ricognizione delle ricerche più recenti in materia di contrasto alla povertà e all'analisi della documentazione utile a ricostruire le fasi di implementazione dell'ADI e del SFL, la ricerca ha previsto una fase empirica di rilevazione, condotta con il ricorso a metodi qualitativi, quali interviste in profondità a testimoni privilegiati e focus group. Queste metodologie di indagine hanno visto il coinvolgimento di assistenti sociali, operatori dei servizi per l'impiego e dei servizi per il lavoro, operatori di centri di assistenza fiscale (CAF) e patronati. Complessivamente sono state coinvolte quarantanove persone.[1] In particolare, sono state realizzate otto interviste in profondità e quattro

1 Le 8 interviste esplorative sono state condotte nel periodo compreso fra maggio e ottobre 2025. Queste interviste hanno visto la partecipazione di 9 persone appartenenti ai seguenti enti: Fondazione ENAIP Lombardia; Università degli Studi di Torino; Area Adulti a rischio di esclusione sociale del Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali - C.I.S. Ciriè; Patronato ACLI Brescia; Area Inclusione e Reti Territoriali del Consorzio Servizi Sociali IN.RE.TE.; Consiglio nazionale Ordine Assistenti Sociali; Provincia di Brescia, Settore Lavoro - Centri per l'impiego; Patronato ACLI Mantova. I focus group sono stati complessivamente 4 di cui 2 hanno coinvolto assistenti sociali e 2 referenti dei Centri per l'impiego e dei Servizi per il lavoro. Il primo focus group, realizzato il 24 giugno 2025, ha visto la partecipazione di complessivamente 10 assistenti sociali appartenenti all'ambito ASP 9 Jesi, e ai Comuni di Bergamo, Monza, Milano, Napoli, Como e Bari. Il secondo focus group è stato realizzato il 30 giugno 2025 e ha visto la partecipazione di 8 assistenti sociali provenienti da Consorzio Servizi Sociali In.Re.Te (Piemonte), Ambito Territoriale Sociale di Foggia, Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziale Ciriè (Piemonte), ATS Lendinara (Veneto), Roma Capitale. Il primo focus group con i Centri per l'impiego e i Servizi per il lavoro è stato realizzato l'8 luglio 2025 e ha visto il coin-

focus group, di cui due con operatori dei servizi sociali e due con referenti dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro accreditate. I testimoni privilegiati, così come i partecipanti ai focus group, sono stati individuati avendo cura di poter rappresentare il punto di vista di diverse aree territoriali del paese, prendendo come riferimento le regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia, oltre che comuni di diverse dimensioni.

Nel dettaglio, l'analisi ha permesso di indagare la capacità di ADI e SFL di raggiungere realmente le persone in condizione di povertà, ponendo attenzione ai meccanismi di inclusione ed esclusione (chi accede al beneficio, chi resta fuori e per quali motivi); il processo di presa in carico e i tempi di attivazione; le risorse disponibili; il ruolo delle piattaforme informatiche e le relazioni tra servizi sociali e servizi per l'impiego, evidenziando in che misura gli strumenti e le procedure previste favoriscano oppure ostacolino l'attuazione prima ancora che l'efficacia degli interventi. Inoltre, sono stati analizzati i percorsi di inclusione sociale e lavorativa, approfondendo i sistemi di profilazione e definizione dei progetti personalizzati, indagando l'offerta di servizi disponibili e la capacità di risposta ai bisogni dei beneficiari (e delle loro famiglie). Nel complesso, si è teso a verificare se nell'implementazione di ADI e SFL esistano standard comuni di intervento, di presa in carico e attivazione dei beneficiari, nei diversi territori, oppure se emergano disomogeneità significative, al fine di identificare i fattori eventualmente maggiormente esplicativi (ad esempio, risorse disponibili, competenze e operatività dei servizi, modelli locali di governance del welfare).

La discussione dei risultati offre una lettura parallela di ADI e SFL che aiuta a cogliere similitudini e differenze nei processi di attuazione delle due misure e permette di evidenziare se e in quali termini si possa ritenere che vi sia complementarità fra di esse. Ricordiamo infatti che il Disegno di legge delega, che ha portato al superamento del RDC, prevedeva un processo di ricomposizione degli interventi in un'unica prestazione. Questo obiettivo è stato poi abbandonato nel dibattito parlamentare, senza tuttavia che venisse meno l'idea che ADI e SFL dovessero essere concepiti quantomeno come due componenti di un intervento integrato per il contrasto alla povertà.

Il capitolo è strutturato in cinque sezioni. La sezione 3.2 indaga le caratteristiche delle due misure approfondendone, in particolare, le fasi di attuazione e gli elementi salienti. Le tre sezioni successive presentano le evidenze raccolte attraverso le interviste e i focus group analizzando in parallelo ADI e SFL. In particolare, la sezione 3.3 si concentra sul target raggiunto, sui percorsi di attivazione e la relazione con gli utenti; la 3.4 ana-

volgimento di 11 partecipanti provenienti da Arpal Puglia, Lavorando S.r.l. SB, Veneto Lavoro, Agenzia Piemonte Lavoro - CPI Torino, Agenzia Piemonte Lavoro - CPI Saluzzo, Regione Lombardia - CPI Desenzano del Garda (Provincia di Brescia), Regione Calabria - CPI Castrovillari, Regione Lazio - CPI Roma, Fondazione Enaip Lombardia. Il secondo focus group con i Centri per l'impiego e i Servizi per il lavoro è stato realizzato il 9 luglio 2025 e ha visto il coinvolgimento di 11 persone appartenenti a Randstad Italia Spa, Veneto Lavoro, Regione Lazio, Arpal Puglia, Agenzia Piemonte Lavoro - CPI Acqui terme, Agenzia Piemonte Lavoro CPI Novara, Regione Lombardia CPI Brescia.

lizza il funzionamento, l'operatività delle misure e le pratiche di lavoro sperimentate dagli operatori; la 3.5 indaga invece il coordinamento fra i servizi e la governance di ADI e SFL. La sezione 3.6 conclude, proponendo alcune raccomandazioni di policy utili a migliorare l'attuazione delle due misure considerate e, più in generale, ad accrescere l'efficacia dell'azione di contrasto alla povertà del nostro Paese.

3.2 Le misure: ADI e SFL

L'ADI rappresenta la principale misura nazionale di sostegno economico e di inclusione sociale e lavorativa introdotta dal D.L. 48/2023, convertito in Legge 85/2023 e successivamente modificato dalla Legge di Bilancio 2025 (L. 207/2024). Quest'ultima ha ampliato le soglie economiche e i criteri di accesso, allargando così la platea dei beneficiari. La misura è operativa da gennaio 2024 e sostituisce i precedenti strumenti di contrasto alla povertà.

L'ADI mira a coniugare il sostegno al reddito con l'attivazione lavorativa e l'inclusione sociale. La misura riconosce la multidimensionalità della povertà e pone al centro il progetto personalizzato per ogni nucleo, puntando a rafforzare la collaborazione tra Inps, servizi sociali e Centri per l'impiego. Nelle intenzioni del Governo Meloni l'ADI rappresenta un'evoluzione rispetto al RDC in termini di equità, inclusione e responsabilizzazione dei beneficiari. Al contrario, molti dei rilievi mossi a questa misura hanno posto l'accento sulla categorialità che finisce per escludere ampie quote di popolazione in condizione di povertà assoluta (Caritas 2025; Baldini e Toso 2024; Sacchi et. al 2023). Infatti, diversamente dal RDC e dalla generalità degli schemi di reddito minimo diffusi in Europa, l'ADI non fa proprio il principio dell'universalismo selettivo (che prevede l'eleggibilità alla misura di tutta la popolazione al di sotto di una determinata soglia di reddito), ma alla selettività unisce la categorialità, essendo indirizzato solo a determinate categorie di individui e famiglie ritenute meritevoli di tutela. Di conseguenza, questa misura ha effetti mitigativi sulla condizione di alcune categorie di fragilità, tra le quali le famiglie con minori, a fronte tuttavia di un impatto limitato sull'incidenza complessiva e sulla persistenza della povertà. Infatti, nonostante gli ampliamenti introdotti dalla L. 207/2024, la natura categoriale dell'ADI comporta esclusioni non trascurabili rispetto alla platea in povertà assoluta. Ciò resta, in particolare, nonostante l'ulteriore innalzamento della soglia Isee di accesso alla misura, già inizialmente più alta rispetto a quella del RDC.

La richiesta di accesso all'ADI va inoltrata tramite il portale Inps con modalità telematiche, accedendo personalmente, e in linea di principio in autonomia, con le proprie credenziali Spid (identità digitale), CIE (carta d'identità elettronica) o CNS (carta nazionale dei servizi) oppure rivolgendosi a CAF e patronati.

L'accesso alla misura è condizionato al rispetto di specifici requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, nonché a limiti reddituali e patrimoniali definiti sulla base dell'Isee e alla sottoscrizione di un Patto di Attivazione Digitale (PAD) e di un percorso personalizzato di inclusione sociale e/o lavorativa. L'obiettivo è superare una logica meramente assistenziale per rafforzare invece l'accompagnamento all'autonomia delle famiglie fragili.

Il beneficio è riconosciuto ai nuclei familiari che includano almeno un componente in determinate condizioni: minorenni, presenza di disabilità, persone con almeno 60 anni, oppure individui in condizioni di svantaggio certificato dai servizi sociosanitari territoriali.[2] La scala di equivalenza consente di modulare l'importo spettante in base alla composizione del nucleo e alla presenza di caregiver, figli minorenni (con una maggiorazione per i figli al sotto dei 3 anni), persone con disabilità o non autosufficienti.

Oltre alla cittadinanza o al titolo di soggiorno idoneo, è richiesta la residenza in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due continuativi. Sono esclusi soggetti sottoposti a misure cautelari o con condanne definitive negli ultimi dieci anni. I requisiti economici prevedono un Isee non superiore a 10.140 euro e un reddito familiare sotto i 6.500 euro annui (8.190 euro per nuclei composti solo da anziani o persone con disabilità). Tetti più alti sono previsti per chi vive in affitto. Sono inoltre fissati limiti patrimoniali (immobili diversi dalla prima casa entro i 30.000 euro, patrimonio mobiliare entro i 6.000–10.000 euro con maggiorazioni per figli e disabili). Non si possono possedere auto di grossa cilindrata, imbarcazioni e aeromobili.

L'ADI integra il reddito familiare fino alle soglie fissate dalla legge, con la possibilità di un contributo aggiuntivo per l'affitto (fino a 3.640 euro annui). L'importo minimo garantito è di 480 euro annui. Il beneficio è erogato per un massimo di 18 mesi, rinnovabili per ulteriori 12, con sospensione obbligatoria di un mese tra i cicli. L'erogazione avviene attraverso la "Carta di inclusione", una carta elettronica ricaricabile che consente acquisti di beni e servizi essenziali, pagamento delle utenze e del canone di locazione, nonché prelievi di contante entro limiti prestabiliti. Con le risorse provenienti dall'ADI non è possibile acquistare beni di lusso, alcol, tabacchi, giochi con vincite in denaro, armi e servizi finanziari.

Per ricevere l'ADI è necessario sottoscrivere il PAD tramite la piattaforma Siisl (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa) e aderire a un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa, definito dai servizi sociali e dai Centri per l'impiego, come ricostruito nella Figura 1. I beneficiari attivabili al lavoro devono presentarsi (su convocazione) entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD e poi periodicamente, per aggiornare la propria posizione.

2 L'elenco delle persone in condizioni di svantaggio inserite in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione è reperibile (insieme all'elenco di coloro per cui non deve essere dichiarata l'eventuale condizione di svantaggio) al link seguente: lavoro.gov.it/adi/verifica-requisiti/condizione-di-svantaggio.

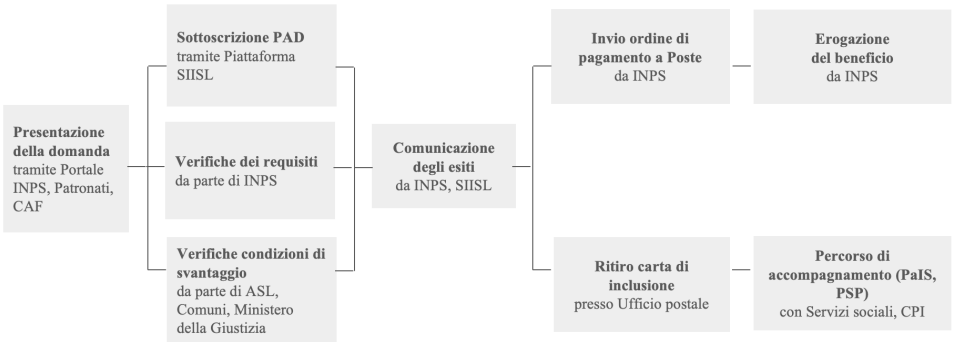
Per i soggetti occupabili, la sottoscrizione di un Patto di Servizio Personalizzato (PSP) è obbligatoria e prevede la partecipazione a percorsi di formazione, riqualificazione e politiche attive. Chi rifiuta senza giustificato motivo un'offerta di lavoro congrua[3] perde il diritto al beneficio. Sono previsti esoneri per anziani, persone con disabilità, caregiver e vittime di violenza di genere.

L'avvio di un'attività lavorativa non comporta automaticamente la perdita del beneficio: il reddito da lavoro dipendente fino a 3.000 euro annui è escluso dal calcolo. Per il lavoro autonomo o d'impresa è previsto un regime di comunicazione trimestrale.[4] Ai datori di lavoro che assumono beneficiari con contratti a tempo indeterminato o in apprendistato è riconosciuto un esonero contributivo fino a 8.000 euro annui per 12 mesi, con obbligo di restituzione in caso di licenziamento ingiustificato.

Il beneficio è vincolato anche all'adempimento dell'obbligo scolastico: i nuclei familiari con minori devono garantire la frequenza, pena la perdita dell'assegno. I giovani tra 18 e 29 anni che non hanno assolto l'obbligo formativo devono iscriversi a percorsi di istruzione per adulti.

La Figura 3.1 presenta l'iter previsto per fare richiesta della misura, dalle prime fasi di raccolta di informazioni e presentazione della domanda, alla sottoscrizione del PAD, fino al ritiro della Carta di Inclusione che permette di ricevere il beneficio. Il tutto accompagnato da verifiche da parte degli enti istituzionali coinvolti: Inps, Comuni, ASL, Ministero della Giustizia.

Figura 3.1. Le fasi dell'ADI



Fonte: elaborazione delle autrici dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

3 Si considera "offerta congrua" una proposta di lavoro, tirocinio, o percorso formativo ritenuta adeguata e coerente rispetto al profilo della persona beneficiaria, secondo criteri stabiliti a livello normativo e attuativo da Ministero del Lavoro, ANPAL e Inps. L'offerta congrua è quella che tiene conto delle competenze, esperienze, titolo di studio e aspirazioni della persona; è coerente con il percorso di attivazione e inclusione previsto dal PSP; rispetta criteri territoriali e retributivi definiti dalla normativa; è formulata nell'ambito di opportunità di formazione, accompagnamento o inserimento lavorativo offerte dai Centri per l'Impiego o dagli enti accreditati.

4 I lavoratori autonomi e le imprese sono tenuti ad inviare il modello "SFL-Com Esteso" all'Inps entro 30 giorni dall'avvio dell'attività. Successivamente, è necessario comunicare il reddito trimestrale entro il 15° giorno successivo alla fine di ogni trimestre, anche solo per la parte che eccede i 3.000 euro lordi annui. Questa comunicazione è fondamentale per continuare a ricevere il beneficio, altrimenti sospeso.

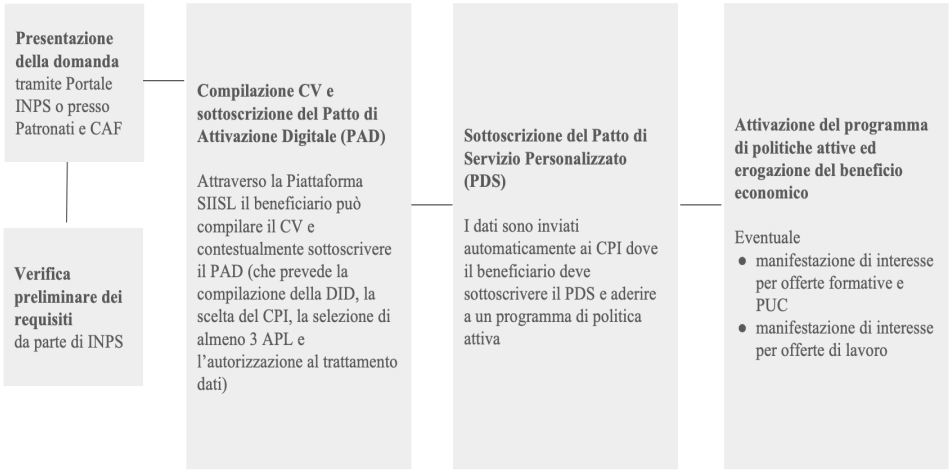
Anche il SFL è stato istituito dal D.L. 48/2023, convertito dalla Legge 85/2023 e successivamente modificato dalla Legge di Bilancio 2025. L'SFL è operativo da settembre 2023 e, a differenza dell'ADI che ha una natura più orientata al sostegno dei nuclei fragili, questa misura si concentra sull'attivazione dei singoli, favorendo percorsi personalizzati e incentivi alla formazione continua. Nelle intenzioni del Governo, il SFL dovrebbe concorrere a ridurre le disuguaglianze di accesso al lavoro, promuovere l'occupabilità e valorizzare il capitale umano, con particolare attenzione ai giovani adulti e alle persone in condizione di marginalità sociale. Il SFL si configura dunque come una misura di attivazione lavorativa, non come uno schema di reddito minimo. Si tratta infatti di un intervento categoriale e selettivo, rivolto a persone in condizione di povertà o vulnerabilità economica, ma che non riconosce il beneficio in quanto poveri, bensì in quanto partecipanti a percorsi di politica attiva del lavoro, subordinando l'erogazione del contributo alla partecipazione effettiva a programmi di formazione, orientamento o inserimento lavorativo (Sacchi et al. 2023).

L'accesso al SFL è riservato ai singoli componenti di nuclei familiari di età compresa tra 18 e 59 anni, con un Isee non superiore a 10.140 euro, che non possiedono i requisiti per accedere all'ADI. Possono aderire anche i membri dei nuclei che percepiscono l'ADI, se decidono di partecipare volontariamente ai percorsi di politiche attive, purché non siano già conteggiati nella scala di equivalenza dell'ADI.[5] Il SFL è incompatibile con l'Assegno di Inclusione e con altri strumenti pubblici di sostegno al reddito per disoccupazione involontaria.

Come illustrato dalla Figura 3.2, per accedere alla misura, l'interessato/a deve presentare domanda, tramite l'Inps, con le stesse modalità telematiche previste per l'ADI e sottoscrivere un Patto di Attivazione Digitale (PAD) sulla piattaforma Siisl. Attraverso il PAD, il beneficiario si impegna a presentarsi al servizio per il lavoro competente per la stipula del Patto di Servizio Personalizzato. Quest'ultimo costituisce lo strumento operativo principale della misura, attraverso il quale sono definiti i percorsi formativi e le attività di politica attiva a cui il beneficiario deve partecipare.

5 Questo significa che tali persone non devono concorrere a determinare l'importo del beneficio economico familiare; potrebbe trattarsi ad esempio di conviventi, come un coinquilino o un convivente non registrato, o di figli maggiorenni i quali, se privi di disabilità o fragilità certificate, sono considerati per definizione "occupabili".

Figura 3.2. Il percorso di attivazione del SFL



Fonte: elaborazione delle autrici dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il PSP può includere l'adesione a corsi finanziati dal Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), a progetti di orientamento e accompagnamento al lavoro, nonché a percorsi scelti autonomamente dal beneficiario, purché riconosciuti dal sistema regionale o da enti accreditati. La convocazione del richiedente può avvenire tramite la piattaforma Siisl, ma anche via e-mail o messaggi telefonici.

La partecipazione attiva alle misure previste comporta l'erogazione di un beneficio economico, inteso come indennità di partecipazione. L'importo mensile è fissato in 500 euro, erogati dall'Inps tramite bonifico bancario per tutta la durata del percorso formativo, fino a un massimo di 12 mesi. Con la Legge di Bilancio 2025, è stata introdotta la possibilità di proroga per ulteriori 12 mesi, qualora il beneficiario stia ancora frequentando un corso di formazione, previa revisione del PSP. Il beneficio decorre dall'inizio effettivo delle attività e non dalla semplice domanda.

Il SFL è condizionato a precisi obblighi di partecipazione. Il beneficiario deve aderire ai percorsi formativi e alle iniziative di attivazione lavorativa indicate nel PSP e confermare ogni 90 giorni la propria partecipazione. La mancata iscrizione a percorsi di istruzione degli adulti di primo livello, da parte di chi non ha assolto l'obbligo scolastico, impedisce l'erogazione del beneficio. Inoltre, l'indennità può essere sospesa o revocata nel caso il beneficiario non frequenti i corsi o a fronte di un rifiuto ingiustificato delle opportunità offerte dai servizi per il lavoro. L'indennità del SFL non è cumulabile con altre forme di sostegno al reddito, ma è compatibile con attività di volontariato o esperienze formative parallele e prevede la possibilità di svolgere attività nell'ambito del Servizio Civile Universale e dei Progetti Utili alla Collettività (PUC), in settori culturali,

sociali, artistici, ambientali e formativi. Tali attività, da realizzare presso il Comune di residenza, sono gratuite e non configurano rapporti di lavoro subordinato o parasubordinato.

La misura incentiva la collaborazione con agenzie per il lavoro e soggetti accreditati. Nel PSP devono essere indicate almeno tre agenzie per il lavoro o enti di intermediazione scelti dal beneficiario, al fine di ampliare le opportunità di inserimento. In generale, il SFL si fonda su una stretta collaborazione tra Inps, Servizi per l'impiego, enti di formazione accreditati e Comuni. Le amministrazioni locali svolgono un ruolo centrale nella definizione dei PUC, che rappresentano una modalità per connettere i beneficiari alle comunità di riferimento, valorizzando competenze e promuovendo inclusione sociale. Il sistema Siisl dovrebbe consentire una gestione integrata delle informazioni e delle procedure, garantendo il monitoraggio dei percorsi individuali e la trasparenza delle condizioni di accesso.

Come si è visto, l'impianto attuativo di ADI e SFL si fonda su una serie di "scommesse" ambiziose, che riflettono un disegno di policy fortemente orientato all'attivazione e alla responsabilizzazione individuale. L'assunto di partenza è che l'inserimento lavorativo sia la risposta alla povertà e che - salvo nei casi in cui siano presenti determinati carichi di cura o fragilità certificate - la disponibilità al lavoro debba essere sempre accordata. In questo senso ADI e SFL sono pensate in linea di principio come misure complementari destinate a diversi tipi di beneficiari, ritenuti occupabili o meno in ragione di determinati criteri categoriali. Al centro della narrazione istituzionale vi sono i beneficiari, che pur in condizioni di povertà severa, sono immaginati autonomi e digitalmente competenti, capaci di interfacciarsi con le piattaforme informatiche (in primis Siisl) e di sottoscrivere, gestire e rispettare in autonomia patti digitali e percorsi personalizzati. Si tratta chiaramente di una visione lontana dalla reale condizione che solitamente caratterizza le persone in povertà. La narrazione assume, inoltre, che i servizi sociali e per l'impiego siano in grado di operare in maniera pienamente integrata, condividendo rapidamente informazioni e coordinando azioni complesse in tempo reale. A ciò si aggiunge l'idea che l'intero ecosistema (dai CAF e patronati alle agenzie per il lavoro, fino agli enti locali) possa funzionare come una macchina sincronizzata, capace di tradurre l'intento politico in pratiche coerenti e uniformi nei diversi territori. Tuttavia, come emerge nelle sezioni successive, queste premesse appaiono spesso disancorate dalla realtà operativa dei servizi. Si tratta, in molti casi, di assunti che trascurano le forti disomogeneità territoriali, i limiti strutturali e organizzativi dei servizi, le barriere digitali e sociali che ostacolano l'accesso dei beneficiari, e l'effettiva capacità degli attori istituzionali di agire in un quadro di governance integrata. L'adozione implicita di un impianto narrativo che idealizza beneficiari e servizi rischia dunque di produrre o amplificare scollamenti tra disegno e implementazione delle due misure, rafforzando i divari già esistenti.

3.3 Target raggiunto, richiesta delle misure e relazione con gli utenti

In linea con quanto previsto dalla normativa, il passaggio dal RDC alle nuove misure ha ridotto e in parte modificato la platea complessiva dei beneficiari.[6] Come emerso nel corso delle interviste e dei focus group, l'ADI intercetta prevalentemente famiglie con minori, nuclei monoparentali e anziani con pensioni minime, accanto a persone con disabilità e situazioni di disagio psichico o sociale spesso già note ai servizi. Da questo punto di vista, i criteri di accesso dell'ADI hanno comportato una maggiore selettività rispetto al RDC, che aveva raggiunto un pubblico più eterogeneo, comprendente ad esempio adulti soli e disoccupati di lungo periodo. Nonostante il passaggio da 10 a 5 anni del requisito di residenza sul territorio italiano, di cui almeno due continuativi, continuano a essere penalizzati i cittadini di stranieri, tra i quali l'incidenza della povertà (il 35,6%) è quasi cinque volte superiore a quella degli italiani (7,4%), come documentano i dati Istat (2025).

La conseguenza più evidente dell'introduzione di criteri di accesso maggiormente stringenti non è solo una contrazione della platea dei beneficiari, ma anche l'intercettazione di casi più complessi spesso caratterizzati da vulnerabilità multiple. Inoltre, in molti territori, è presente una quota di persone vulnerabili che restano escluse perché non riescono a ottenere la certificazione di svantaggio non per mancanza dei requisiti ma per fragilità personali tali da ostacolare il rapporto con i servizi, oppure per lungag-

6 Secondo l'aggiornamento dell'Osservatorio statistico relativo all'ADI e al SFL, nel periodo ricompreso tra gennaio 2024 e giugno 2025, i nuclei familiari che hanno beneficiato per almeno un mese dell'Assegno di Inclusione sono stati 868 mila, coinvolgendo complessivamente 2,1 milioni di persone, con un importo medio mensile dell'assegno pari a 669 euro e un numero medio di 2,4 componenti per nucleo. I nuclei beneficiari si concentrano al Sud, raggiungendo il 68% del totale, incidenza che sale al 73% considerando le persone coinvolte. I nuclei beneficiari di almeno un pagamento nel primo semestre del 2025 sono stati 750 mila, circa il 7% in più rispetto a quelli dello stesso periodo del 2024. I nuclei beneficiari di ADI nel mese di giugno 2025 sono stati quasi 666 mila, con importo medio erogato di 694 euro. Per questi nuclei l'Osservatorio rileva che in 251 mila sono presenti minori, in 261 mila disabili; in 341 mila persone di almeno 60 anni di età, in 13 mila ci sono persone in condizioni di "svantaggio" mentre 236 mila sono i nuclei con carichi di cura. Con riferimento al SFL, da settembre 2023 (quando la prestazione ha iniziato ad essere erogata) a giugno 2025 hanno percepito almeno un pagamento 182 mila persone, con una prevalenza di beneficiari (79% del totale) nelle regioni meridionali. A giugno 2025 i beneficiari in pagamento sono stati 72.469, in maggioranza donne (61%). Poco meno del 40% appartiene alla fascia di età compresa tra i 50 e i 59 anni, una fascia tradizionalmente più vulnerabile a livello occupazionale. Rispetto al dato di dicembre 2024 si rileva un incremento dei beneficiari nella classe di età dei più giovani. Per approfondire in quale misura l'ADI, rispetto al RDC, abbia inciso nel contrasto alla povertà assoluta si rimanda a Baldini et. al (2025) e al Capitolo 1 in questo Rapporto.

gini burocratiche o lacune procedurali. Paradossalmente, in alcuni casi, questa condizione può riguardare anche utenti già seguiti dai servizi, ma che non sanno di dover richiedere e presentare questo tipo di attestazione.

Dalle interviste e dai focus group emerge inoltre che gli enti locali di fatto svolgono un ruolo integrativo rispetto all'ADI, intervenendo sia nei confronti delle persone escluse per mancanza dei requisiti formali, sia per garantire la continuità dei percorsi di sostegno dei beneficiari. I partecipanti hanno segnalato ad esempio l'attivazione di misure temporanee, come buoni spesa, contributi per l'affitto o contributi una tantum per far fronte a emergenze specifiche (es. distacchi delle utenze). Questi interventi contribuiscono a contenere l'impatto negativo del cambiamento di misura e a garantire una continuità minima di sostegno per le persone più vulnerabili ma generano una pressione significativa sugli enti locali, rischiando di alimentare aspettative difficili da sostenere nel lungo periodo.

Per quanto riguarda il SFL, le evidenze raccolte mostrano un target decisamente più contenuto in termini numerici rispetto all'ADI e più omogeneo dal momento che, in linea con quanto previsto dalla normativa, è composto prevalentemente da adulti in età lavorativa che presentano un profilo di fragilità medio-lieve e non sono in possesso dei criteri utili ad accedere all'ADI. Al di là del confronto con l'ADI, il numero di beneficiari del SFL è inferiore alle attese iniziali.

L'Isee, come visto (sezione 1), è uno strumento fondamentale per l'accesso alle misure e resta ad oggi lo strumento più idoneo e disponibile per stimare la condizione economica equivalente dei nuclei. Al contempo presenta diverse criticità e, di conseguenza, margini di miglioramento. In primo luogo, questo strumento fotografa la situazione economica del nucleo familiare sulla base dei redditi percepiti due anni prima e, nonostante la possibilità di ricorrere all'Isee corrente, [7] non sempre permette di registrare la reale condizione economica del nucleo. In secondo luogo, l'Isee include nel conteggio il patrimonio mobiliare e immobiliare, indipendentemente dalla effettiva liquidità o dal reddito che producono. In terzo luogo, per come calcola le spese sostenute - non deducendo pienamente alcune spese significative - questo strumento tende a

7 L'Isee corrente permette di aggiornare il valore dell'Isee ordinario considerando i redditi e/o i patrimoni relativi a un periodo di tempo più ravvicinato. Tuttavia, l'Isee corrente si può richiedere solo se si è già in possesso di un Isee in corso di validità e se sussistono determinate condizioni che riguardano sia i redditi che il patrimonio. Rispetto ai redditi, è possibile richiedere l'Isee corrente quando essi sono diminuiti più del 25%, se è variata la condizione lavorativa di un componente del nucleo o se un componente ha subito un'interruzione di una prestazione assistenziale, previdenziale o indennitaria. Considerando il patrimonio immobiliare e mobiliare, è possibile richiedere l'Isee corrente solo il 1 aprile di ogni anno e a fronte di una diminuzione pari al 20%. Inoltre, nell'Isee corrente i patrimoni immobiliari e mobiliari di riferimento sono comunque sempre quelli dell'anno solare precedente e non quelli disponibili al momento della sua elaborazione. Infine, considerando il patrimonio immobiliare. L'insieme di queste condizioni fa sì che quasi sempre l'Isee non sia in grado di cogliere la reale condizione economica dei nuclei (Motta 2024).

sovrastimare la capacità economica reale. Infine, l'Isee costituisce un'ulteriore fonte di esclusione nel caso delle famiglie formalmente collegate a parenti (come risulta dallo stato di famiglia) con cui non hanno più rapporti, o di nuclei che vivono separazioni conflittuali. Nel complesso l'Isee risente di una certa rigidità e scarsa tempestività nel rappresentare la reale condizione economica delle famiglie (Motta 2024). Questi elementi hanno di fatto escluso molte famiglie vulnerabili che, pur avendo bisogni reali, non sono riuscite ad accedere alla misura.

Dal punto di vista procedurale, richiedere le misure è complesso. In molti casi i potenziali beneficiari faticano a comprendere l'iter e le richieste, a orientarsi tra CAF e patronati, hanno una scarsa o nulla alfabetizzazione digitale. Talvolta sono privi persino dei necessari dispositivi informatici (PC, smartphone, connessione internet). In particolare, le difficoltà nell'utilizzo dello Spid impediscono loro di presentare autonomamente la domanda per l'ADI e il SFL.

Come altre ricerche hanno evidenziato (Caritas 2025), il cosiddetto *digital divide* o, meglio, le disuguaglianze digitali (*digital inequality*) (Hansens *et al.* 2018), particolarmente diffuse tra le fasce più fragili della popolazione (anziani, persone con basso livello di istruzione, soggetti in condizione di esclusione sociale), rischiano di limitare l'effettiva accessibilità delle misure, a svantaggio dei soggetti per i quali sono state anzitutto concepite. Per venire incontro a queste difficoltà, alcuni operatori affiancano i richiedenti nel compilare la domanda accedendo con lo Spid personale del soggetto, anziché - come previsto - utilizzando lo Spid dell'ente. L'intento - che talvolta è animato dal desiderio di aiutare il soggetto ad acquisire competenze importanti per la sua autonomia - si torce in una pratica non solo scorretta ma anche nei fatti penalizzante: la domanda a sistema sarà "non patrocinata" e dunque priva di indicazioni sull'ente che ha intermediato questo passaggio.

Di fatto, solo una minoranza dei potenziali beneficiari è in grado di presentare la documentazione completa (inclusiva di Isee adeguatamente calcolato e di eventuale certificazione di svantaggio) al primo tentativo, e questo comporta un significativo coinvolgimento dei patronati con funzione di intermediazione. Benché le domande possano teoricamente essere presentate anche dai CAF, come avveniva per il RDC, si è realizzata nei fatti una sorta di divisione dei compiti: i CAF calcolano l'Isee, i patronati inoltrano le richieste. Quando emergono lacune nella documentazione, il patronato rimanda l'utente al CAF per completare i documenti. Inoltre, la frammentazione della strategia di contrasto alla povertà data dalla proliferazione di bonus e interventi straordinari contribuisce a creare un sistema poco coerente e difficile da comprendere, sia per i beneficiari sia per gli operatori. Siamo ben lontani dall'auspicata integrazione e ricomposizione delle prestazioni in un quadro unitario (Lodi Rizzini 2025), come già la manovra per la Legge di Bilancio 2025 aveva mostrato e la nuova legge di Bilancio per il 2026 conferma.

Nel complesso, emerge tuttavia un generale apprezzamento per il fatto che, con l'ADI, i controlli sull'eleggibilità avvengano *ex-ante*, evitando che i beneficiari debbano restituire somme già percepite, come invece talvolta è accaduto con il RDC, con famiglie costrette a restituire somme importanti[8] (Sacchi et al. 2023).

La fase iniziale di implementazione delle misure è stata segnata dall'assenza di direttive chiare e uniformi, che ha generato confusione e disomogeneità nei comportamenti tra le diverse regioni. Un primo importante passaggio critico si è verificato con l'avvio del SFL nel settembre del 2023. Le lacune informative hanno pesato anzitutto sui potenziali beneficiari, per la maggior parte persone che avevano in passato fatto richiesta del RDC e che si sono trovate escluse senza averne ben chiare le ragioni. L'introduzione del SFL aveva peraltro ingenerato nei beneficiari meno lontani dal mercato del lavoro, la speranza che questa nuova misura potesse favorire il loro reinserimento. L'obbligo di convocazione da parte dei CPI e le regole di condizionalità connesse hanno consentito di immaginare - pur con gli iniziali ritardi - una effettiva ed efficace presa in carico e la possibilità di un accompagnamento continuativo. L'importo originariamente fissato a 350 euro mensili per tutti e, nei fatti, le limitate possibilità progettuali - perlopiù circoscritte a proposte formative e in misura minore ai PUC - hanno invece generato, in questo tipo di beneficiari, forti delusioni e disinvestimento oltre che difficoltà economiche, così che in molti casi il passaggio a questa misura è stato considerato penalizzante. Gli operatori si sono così dovuti confrontare con un notevole carico emotivo e relazionale da gestire.

Concorrono a produrre queste implicazioni negative sia l'arco temporale predefinito in 12 mesi: troppo pochi per percorsi di accompagnamento al lavoro di soggetti fragili che richiedono invece tempi lunghi; sia la focalizzazione dei progetti individuali sulla formazione. Infatti, come mostra letteratura sulle politiche attive del lavoro (Card et al. 2018; Escudero 2018), la formazione ha effetti occupazionali limitati nell'immediato, e anzi nel breve periodo può risultare penalizzante in quanto distoglie i partecipanti dalla ricerca del lavoro; e ciò vale in particolare per le persone più fragili e meno qualificate. D'altro canto, nei percorsi di attivazione la centralità della formazione richiede tempi più lunghi e un raccordo più stretto con i servizi sociali per i casi multiproblematici.

Secondo la normativa, la presa in carico dei beneficiari è in capo ai CPI, ma la responsabilità di definire i percorsi di attivazione, formazione e accompagnamento al lavoro ricade sugli enti accreditati: servizi per il lavoro e agenzie formative. Il trasferimento di responsabilità dai CPI (come era con il RDC) agli enti accreditati ha comportato per questi ultimi un notevole carico amministrativo, oltre che operativo, e, in alcuni casi, ritardi nell'erogazione dei pagamenti a causa di errori o procedure incomplete.

8 I casi di frode sono stati molto contenuti, come si evince dai dati rilasciati dalla Guardia di Finanza: in circa cinque anni, i controlli mirati sul RDC hanno individuato irregolarità per 62.215 beneficiari, pari a circa l'1,8% del totale (Brusini, 2025).

Un secondo passaggio critico si è verificato nel dicembre 2023 con l'avvio inaspettato - perché previsto per gennaio 2024 - dell'ADI. Questo avvio anticipato ha trovato impreparati sia i potenziali beneficiari sia i servizi, questi ultimi in particolare chiamati a fronteggiare l'apprendimento delle nuove procedure e, soprattutto, a gestire la relazione con richiedenti non più aventi diritto di accesso a un reddito minimo, a fronte della modifica dei requisiti di eleggibilità. Una situazione questa accusata anche, e forse soprattutto, dai patronati, di fatto chiamati a fungere da *gatekeeper* senza avere, come sopra ricordato, le necessarie competenze per affrontare situazioni multiproblematiche.

Un ulteriore passaggio critico, si è verificato più di recente, tra giugno e ottobre 2025. La mancanza di canali istituzionali di comunicazione e i ritardi nelle disposizioni ministeriali e operative hanno generato infatti incertezze anche nella fase di gestione delle proroghe e dei rinnovi, alimentando tensioni tra operatori e beneficiari.

In particolare, a fine luglio 2025, 360.000 nuclei familiari, composti da oltre 820.000 persone, oltre al pagamento dell'ultima mensilità dell'ADI, hanno ricevuto il messaggio dall'Inps che avrebbero dovuto presentare una nuova domanda per continuare a ricevere la prestazione (Riva 2025). La legge istitutiva dell'ADI prevede, infatti, la sospensione di un mese al termine dei 18 mesi di fruizione, prima di poter chiedere il rinnovo della misura per ulteriori 12 mesi. Il Ministero ha però riconosciuto a fine giugno un contributo straordinario, pari a massimo 500 euro, per evitare che tali famiglie restassero un mese senza il sussidio economico. Un provvedimento affiancato anche da semplificazioni procedurali concordate tra Ministero e Inps per agevolare i rinnovi: i nuclei familiari che rispetto all'invio della domanda originale di accesso all'ADI non avevano subito variazioni nella loro composizione hanno potuto evitare di iscriversi nuovamente al portale Siisl e di sottoscrivere un nuovo Patto di attivazione.[9]

Va peraltro evidenziato come i servizi si siano dimostrati reattivi alle novità e capaci di mettere in moto processi di apprendimento organizzativo. In più territori, la mancanza di canali formali di comunicazione e formazione ha costretto gli operatori a "imparare sul campo". Ciò ha consentito da un lato di trovare soluzioni, risolvere problematiche, individuare strategie operative, ma dall'altro ha ingenerato un'inevitabile variabilità nella qualità delle procedure attuate. I territori hanno spesso "fatto la differenza": alcuni hanno potuto contare su una cultura del welfare locale già improntata alla collaborazione e al lavoro di rete; altri hanno istituito *ad hoc* tavoli di raccordo CPI ed enti accreditati, occasioni di confronto e scambio tra servizi sociali e CPI; altri ancora si sono trovati a procedere in ordine sparso, con frammentazione e differenziazione nella capacità di risposta.

9 Nell'eventualità, invece, di cambiamenti nella composizione del nucleo familiare, dopo la presentazione della domanda, è previsto che i richiedenti seguano la procedura ordinaria di iscrizione alla piattaforma Siisl e di sottoscrizione del PAD.

Tuttavia, con riferimento all'efficacia dell'intervento molti operatori riferiscono che, nonostante l'erogazione del beneficio e la regolarità della presa in carico, le condizioni di vita dei beneficiari restano sostanzialmente immutate dopo 18 mesi. L'ADI garantisce stabilità economica ma fatica a generare percorsi di emancipazione duraturi.

Considerando la relazione fra operatori e utenti, sia gli assistenti sociali nel caso dell'ADI che i referenti dei CPI, dei servizi per il lavoro e dei centri di formazione con riferimento al SFL descrivono un rapporto spesso improntato al rispetto di obblighi amministrativi piuttosto che alla costruzione di percorsi di fiducia.

In particolare, nel caso dell'ADI, l'introduzione del PAD e del Pais per molti beneficiari rappresenta un onere aggiuntivo, difficile da comprendere e vissuto come coercitivo. Da questo punto di vista sono rilevabili elementi di sfiducia e di distanza tra servizi e cittadini, alimentati dalla percezione di un sistema fortemente burocratizzato. In alcuni casi, la compilazione del PAD è percepita come un adempimento burocratico piuttosto che un reale processo di valutazione multidimensionale anche da molti operatori. Infatti, la rigidità della piattaforma, la scarsa interoperabilità con altre banche dati (in particolare Inps) e l'impossibilità di estrarre facilmente dati aggregati per la programmazione hanno limitato l'efficacia dello strumento e complicato il lavoro quotidiano. Nonostante queste criticità sono molti gli assistenti sociali che percepiscono l'introduzione del PAD e del Pais come una potenziale innovazione, in quanto formalizza un impegno reciproco fra cittadino e servizi.

Similmente, dalle interviste e i focus group, emerge che il SFL è percepito come un sussidio temporaneo e non come uno strumento di reale attivazione. Gli operatori evidenziano che per favorire il riavvicinamento e la rimotivazione al lavoro di persone fortemente vulnerabili, che dal lavoro sono molto lontane, occorrerebbero tempi lunghi; tempi che la misura non prevede. Molti utenti aderiscono ai corsi di formazione principalmente per non perdere il beneficio, più che per acquisire competenze spendibili nel mercato del lavoro. Peraltro, i beneficiari del SFL in molti casi hanno precedentemente beneficiato del RDC e, in ragione di questo, vivono la nuova misura come una penalizzazione rispetto al precedente sostegno piuttosto che come un'opportunità di inserimento lavorativo. D'altro canto, si rileva anche il rischio che gli stessi enti formativi vivano in modo strumentale questa misura, proponendo corsi che restano lontani dagli effettivi bisogni e attese formative dei beneficiari. Nei fatti accade che la scelta dei corsi si basi più sulla disponibilità o sulla vicinanza territoriale che su una reale personalizzazione dei bisogni formativi. Come qualcuno degli intervistati rileva, non ci sono solo gli utenti che "fanno formazione solo per fare presenza e non perdere il sussidio", ma ci sono anche enti che "attivano corsi di formazione per ricevere i finanziamenti".

Inoltre, la frequente instabilità delle piattaforme informatiche (es. crash ed errori di sincronizzazione) compromette la fiducia degli utenti di ADI e SFL e talvolta genera tensioni nella relazione con gli operatori dei servizi sociali e per il lavoro.

3.4 Funzionamento e operatività delle misure

Il passaggio dal RDC all'ADI ha reintrodotto la valutazione multidimensionale dei bisogni dei beneficiari e del nucleo familiare che era stato sperimentato in passato, con il Reddito di inclusione (REI) la misura che ha preceduto il RDC.[10] In proposito, dai focus group e dalle interviste emerge una valutazione positiva, trattandosi di un momento giudicato necessario per la definizione del quadro delle fragilità e delle risorse effettive, di cui tenere conto nella progettazione personalizzata degli interventi. Proprio per la sua natura multidimensionale, questa valutazione prevede il coinvolgimento, oltre ai servizi sociali, di servizi specialistici (come i servizi sanitari e sociosanitari per la presa in carico di problematiche di salute o disabilità), servizi educativi per i minori, ed eventuali enti di Terzo Settore del territorio.

Tuttavia, i riscontri empirici evidenziano una mancanza di uniformità nei processi di presa in carico. Un primo problema attiene alle risorse umane. Da questo punto di vista emergono infatti significative disuguaglianze territoriali con realtà in cui la dotazione di personale è ancora insufficiente rispetto a quanto necessario per garantire la piena attuazione dei percorsi personalizzati. Una disuguaglianza ben fotografata dai dati relativi ai servizi sociali territoriali e alla spesa dei comuni, che evidenziano negli ultimi anni segnali verso una progressiva, ma ancora insufficiente, perequazione (Cnel, 2024).

In particolare, la carenza di figure di supporto (educatori, psicologi, mediatori) riduce la possibilità di un approccio realmente multidisciplinare e rende difficile affrontare i casi complessi che, come evidenziato nella sezione precedente, costituiscono la maggioranza dell'utenza. D'altro canto, anche le relazioni con i servizi specialistici (sanitari, per la salute mentale, ecc.) sono fortemente differenziate a seconda dei contesti territoriali. In alcuni, si lamenta la scarsa collaborazione, limitata al rilascio delle attestazioni di svantaggio, ma senza che ciò preluda a una partecipazione attiva alla definizione dei progetti personalizzati. Al contrario, in altri territori, sono stati sviluppati modelli organizzativi avanzati, con équipe dedicate e un presidio territoriale capillare che consente anche il monitoraggio costante dei progetti.

Come spiegano gli assistenti sociali, il vincolo dei 120 giorni per la convocazione e la sottoscrizione del Patto di inclusione è considerato eccessivamente rigido, soprattutto nei contesti caratterizzati da carenza di personale. Questo tempo è valutato come incompatibile con la complessità delle vulnerabilità che caratterizzano le persone assistite, e non consente di approfondire adeguatamente le singole situazioni, soprattutto quando si tratta di persone non già conosciute ai servizi. La compilazione del progetto attraverso la piattaforma, inoltre, pur essendo semplice, non riflette appieno le reali necessità delle persone, creando una distanza tra la gestione formale e l'effettiva pre-

10 Per un'analisi delle caratteristiche del REI e delle misure di contrasto alla povertà che lo hanno preceduto, si veda Agostini (2018).

sa in carico. A sua volta, il monitoraggio (della durata di 90 giorni) è considerato troppo limitato. Nonostante la contrazione della popolazione target, queste difficoltà persistono, anche perché non c'è stato un incremento del personale in capo ai servizi sociali dal passaggio dal RDC all'ADI. Le regioni del Sud, con una maggiore incidenza di richieste, soffrono particolarmente di questa mancanza di risorse. Sebbene ci siano stati dei miglioramenti, la situazione non ha consentito il rispetto delle tempistiche, con i PAI che in media sono firmati entro 180 giorni invece che nei 120 giorni previsti.

Molti beneficiari sono decaduti dalla misura non per mancanza di requisiti, ma per inadempienze formali legate a convocazioni mancate o non comprese. Solo in seguito a un miglior coordinamento con l'Inps la situazione si è parzialmente normalizzata. Anche il raccordo con i CPI produce disparità significative. In alcuni territori i Centri per l'Impiego hanno contribuito efficacemente alla definizione dei percorsi di inclusione, mentre altrove sono percepiti come un ulteriore livello burocratico, scarsamente integrato e di dubbia utilità.

Un nodo specifico riguarda i giovani adulti tra i 18 e i 29 anni, per i quali il requisito dell'obbligo formativo si è rivelato particolarmente oneroso da soddisfare. Le difficoltà di reinserimento in contesti di natura scolastica e la limitata offerta educativa locale rendono complicata l'attivazione di percorsi di recupero, e i tentativi di collaborazione con i Centri Provinciali per l'Istruzione hanno prodotto risultati parziali.

Anche gli operatori dei CPI e i referenti dei centri di formazione descrivono una forte eterogeneità nella presa in carico degli utenti SFL. Questo si è verificato nonostante il passaggio dal RDC all'ADI abbia contribuito a chiarire il ruolo dei CPI e degli enti accreditati, attribuendo a questo tipo di servizi la responsabilità chiave nell'accompagnamento al lavoro dei beneficiari ritenuti occupabili, con un carico di lavoro giudicato da parte loro generalmente gestibile.

L'eterogeneità nella presa in carico è ricondotta a tre ordini di ragioni: 1) la specificità dei modelli regionali di governance; 2) le caratteristiche e l'operatività dei servizi unitamente alla professionalità degli operatori; 3) la connessione delle misure con il programma GOL.

In primo luogo, con riferimento alla specificità dei modelli di governance, pur restando entro il quadro definito dalla normativa di riferimento,[11] le specificità territoriali sono determinate dal diverso mix che emerge a due livelli: 1) tra la completa delega delle competenze alle province (che favorisce la differenziazione territoriale delle modalità organizzative e operative dei servizi) e il mantenimento di una forte regia regionale (che favorisce invece l'uniformità); 2) tra la piena parificazione tra i soggetti pubblici e privati erogatori dei servizi (che favorisce la competitività) e la priorità accordata ai soggetti pubblici (che favorisce la complementarietà) (Scarano 2022). Come vedremo

11 Nello specifico, orientata al decentramento e al *contracting out* a partire dalla fine degli anni Novanta (Pacchetto Treu, L. 196/1997).

poco sotto, le specificità dei modelli regionali influiscono anche sul raccordo tra i servizi e l'allineamento sulle scelte di fondo; pur in presenza di linee guida nazionali mancano opportunità di confronto strutturate sulle pratiche operative.

In secondo luogo, riguardo all'operatività dei servizi e alla professionalità degli operatori, l'analisi evidenzia come si tratti di elementi utili a spiegare l'eterogeneità dei modelli di presa in carico. La capacità organizzativa delle sedi territoriali è infatti dirimente dal momento che gli operatori possono trovarsi a dover gestire l'accoglienza di potenziali beneficiari che si rivolgono ai servizi in autonomia, magari mandati dai patronati, senza essersi registrati, senza aver siglato il PAD, senza appuntamento e soprattutto senza adeguate informazioni. I CPI di piccole dimensioni riescono a garantire un accompagnamento personalizzato, mentre nei centri metropolitani prevale una gestione burocratica, con difficoltà di monitoraggio, rallentamenti nelle proroghe e discontinuità dei pagamenti. Nei CPI di grandi dimensioni, le convocazioni, previste ogni 30 giorni, sono difficili da sostenere e spesso si riducono a passaggi formali, con una partecipazione degli utenti motivata più dal mantenimento del beneficio che da reali aspettative occupazionali. Nei CPI di piccole dimensioni, invece, la prossimità consente relazioni più dirette, ma l'utenza presenta fragilità profonde che ostacolano l'inserimento lavorativo e richiederebbero un approccio socio-assistenziale non previsto dalla misura.

Più in generale, il fatto che nel SFL la condizionalità sia gestita in modo "automatizzato" favorisce indirettamente la burocratizzazione della gestione della misura: il beneficio economico è erogato solo se la persona è attiva sul percorso concordato e l'erogazione del beneficio è collegata automaticamente alle informazioni inserite sulla piattaforma. Tali informazioni sono infatti volte a certificare il rispetto formale degli obblighi previsti dalle politiche attive (formazione, colloqui, adesione a offerte di lavoro), senza che sia necessario un controllo "di merito" da parte dei CPI. In linea di principio, il non aver "spuntato" una casella, segnale di inadempienza, può portare in automatico alla sospensione e alla decadenza del beneficio economico. Come le interviste e i focus group evidenziano con grande chiarezza, a fare la differenza è la professionalità e la dedizione degli operatori che si mobilitano per ricordare ai beneficiari gli appuntamenti e per dare loro sostegno e orientamento nel rispetto degli impegni.

Il ruolo determinante degli operatori (e delle condizioni effettive in cui si trovano a svolgere il proprio lavoro) emerge in modo nitido nel momento della definizione del percorso personalizzato. Come abbiamo visto sopra (sezione 1), una volta accolta la domanda di SFL, il nominativo del beneficiario è registrato sulla piattaforma ministeriale Siisl, da cui i CPI scaricano gli elenchi delle persone che hanno sottoscritto il PAD. Ogni CPI contatta gli utenti del proprio territorio per fissare un appuntamento e avviare il colloquio di presa in carico, durante il quale l'operatore effettua una profilazione ("clusterizzazione") per rilevare competenze, bisogni e livello di occupabilità. La profilazione è però fortemente "guidata" dai cluster predefiniti e la maggior parte dei beneficiari è inserita nei cluster che prevedono interventi formativi, mentre i profili

più occupabili sono indirizzati verso agenzie per il lavoro o enti accreditati per percorsi di inserimento più rapidi. Manca, come emerso dalle interviste e dai focus group, lo spazio per una reale personalizzazione: l'accompagnamento si riduce spesso a una profilazione iniziale e alla successiva assegnazione a percorsi formativi standard, più che a una co-costruzione dei percorsi volta a rispondere alle esigenze specifiche della persona.

In terzo luogo, l'eterogeneità della presa in carico è ricondotta alla connessione prevista dalla normativa tra le misure di contrasto alla povertà e il programma GOL.[12] Secondo i riscontri raccolti tramite le interviste e i focus group, in alcuni casi la connessione tra SFL e GOL si traduce in sovrapposizione, accentuando la frammentazione degli interventi, riducendo la chiarezza delle finalità di ciascuna misura; in altri invece si produce una integrazione virtuosa, specie quando si riscontra il coinvolgimento del Terzo Settore nella definizione dei progetti personalizzati, a favore di una maggiore attenzione alla persona e alla qualità dei percorsi attivati, pur in presenza di limiti strutturali nel raccordo tra i servizi e nelle azioni di monitoraggio.

3.5 Coordinamento fra servizi e governance delle misure

L'attuazione delle misure di contrasto alla povertà ha evidenziato forti differenze territoriali e istituzionali, non solo rispetto alle modalità di presa in carico (v. sezione 3.3), ma anche con riferimento ai modelli di governance e alle modalità di coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione delle misure. Le evidenze raccolte indicano un sistema ancora fortemente frammentato e disomogeneo, in cui la cooperazione tra servizi sociali, Inps, CAF, patronati, CPI e servizi sanitari è il frutto di iniziative locali[13] e/o di specifici gruppi professionali[14] piuttosto che di un disegno organico nazionale.

12 GOL considera i percettori di forme di sostegno del reddito tra i target prioritari dell'ultimo dei 4 Cluster in cui il programma suddivide i beneficiari per definire quali siano le misure di politica attiva e i servizi di accompagnamento più appropriati alle loro caratteristiche e bisogni: Cluster 1 – Reinserimento lavorativo; Cluster 2 – Aggiornamento (*upskilling*); Cluster 3 – Riqualificazione (*reskilling*); Cluster 4 – Lavoro e inclusione. Quest'ultimo è, infatti, dedicato alle persone in condizioni di vulnerabilità e fragilità multiple, caratterizzate dalla mancanza di lavoro e dalla presenza di ulteriori problematiche di tipo sociale o sanitario. Esso prevede oltre alle misure per il lavoro (orientamento, accompagnamento, tirocini) e per la formazione, il raccordo con altri servizi specialistici del territorio.

13 Per esempio, accordi quadro o protocolli d'intesa o comunità di pratica.

14 Si fa qui riferimento alla costituzione di un gruppo WhatsApp che riunisce assistenti sociali da tutta Italia impegnati nell'attuazione dell'ADI. Come riportato da Bertoluzza (2025), il gruppo - denominato "ADI - Gruppo di Pratica" - è stato fondato nel dicembre 2023, in coin-

Con riferimento all'ADI, in molti territori, la relazione fra servizi sociali e soggetti intermediari si basa su scambi informali e privi di protocolli strutturati. I passaggi informativi avvengono spesso tramite e-mail, contatti diretti o piattaforme non integrate, determinando duplicazioni e rallentamenti nei processi di verifica e validazione delle domande.

Le piattaforme digitali (Inps, Gepi, Siisl, MyAnpal e quelli dei sistemi locali) non comunicano efficacemente tra loro: la mancata (piena) interoperabilità genera inefficienze, ostacola la condivisione dei dati e limita la possibilità di monitorare i percorsi individuali. Ad esempio, mentre l'Inps dispone delle informazioni sull'origine delle domande, i servizi sociali non sempre riescono a visualizzare da quale patronato esse provengano, con effetti negativi sul coordinamento operativo. La relazione con i CAF e i patronati è spesso definita "a chiamata", attivata cioè solo in caso di anomalie o problemi specifici, piuttosto che integrata in un processo sistematico. Inoltre, il turnover del personale di CAF e patronati riduce ulteriormente la continuità relazionale con i servizi sociali e di conseguenza la qualità del servizio offerto.

A livello territoriale, la governance dipende fortemente dalla capacità organizzativa dei singoli enti. Alcuni consorzi di comuni e ambiti sociali hanno attivato tavoli di coordinamento permanenti che riuniscono operatori sociali, educatori, referenti ASL e rappresentanti dei CPI, promuovendo una gestione più coerente e integrata delle misure. In questi casi, il confronto periodico sugli utenti ha permesso di evitare sovrapposizioni e di migliorare la coerenza dei progetti individuali. Tuttavia, tali esperienze restano minoritarie e dipendono in larga misura dall'impegno personale degli operatori e dal capitale relazionale locale.

Laddove sono stati sottoscritti protocolli d'intesa locali, si è potuto sperimentare un approccio più coordinato, soprattutto per la presa in carico di situazioni di grave marginalità o di persone senza dimora. Tali esperienze, pur significative, non rappresentano ancora la norma benché supportate da linee guida nazionali. In particolare, un elemento di criticità riguarda le relazioni con i servizi sanitari e di salute mentale, che, pur fornendo le attestazioni di svantaggio necessarie per l'accesso alla misura, raramente partecipano in modo sostanziale alla progettazione multidimensionale dei percorsi. La collaborazione è limitata da una cultura organizzativa ancora settoriale e dall'uso estensivo della privacy come barriera alla condivisione di informazioni, che riduce la qualità delle valutazioni e rende rari i colloqui congiunti.

cidenza con l'avvio della nuova misura, con l'intento di creare uno spazio professionale di confronto, scambio e costruzione condivisa di soluzioni operative. A giugno 2025, il gruppo contava quasi 700 assistenti sociali e raccoglieva quasi un anno e mezzo di scambi quotidiani sulla misura, per un totale di circa 22 mila messaggi e 500 mila parole.

Complessivamente, la governance del SFL riflette le stesse caratteristiche di frammentazione e variabilità territoriale riscontrate nell'ADI, ma con una complessità ulteriore dovuta alla molteplicità di attori coinvolti (CPI, enti di formazione, agenzie private per il lavoro) e un coordinamento interistituzionale ancor più frammentato.

Ciò premesso, i riscontri empirici documentano comunque un sistema in evoluzione. In alcune province sono stati attivati tavoli locali di coordinamento tra CPI, enti di formazione e altri servizi per il lavoro, comuni e servizi sociali, che hanno prodotto risultati positivi in termini di continuità dei percorsi e condivisione delle informazioni.[15] Inoltre, la rilevanza data alla formazione nei percorsi di attivazione dei beneficiari ha favorito la collaborazione tra CPI, servizi per il lavoro accreditati ed enti formativi. Come risultato, la costruzione dell'offerta formativa locale si è configurata come un interessante banco di prova per sperimentare forme di scambio collaborativo tra i servizi formativi e per il lavoro. Infatti, andando oltre la messa in comune delle informazioni sui corsi disponibili a catalogo, gli enti si trovano a collaborare per individuare nei rispettivi bacini di utenti in carico, beneficiari interessati a frequentare determinati corsi, così che si possa raggiungere il numero minimo di iscritti necessario per far partire la proposta formativa. Il che significa arrivare a proporre ai propri utenti corsi offerti da altri enti, e viceversa. Nei fatti, dunque, questi enti hanno iniziato a collaborare e condividere informazioni, ad esempio attraverso un file Excel comune per la segnalazione dei corsi di formazione. Pur trattandosi di uno strumento davvero semplice, rappresenta un passo quantomeno indicativo della direzione verso cui, come ribadiscono gli operatori, è necessario tendere: la costruzione di reti territoriali e una maggiore sinergia e cooperazione tra soggetti pubblici e privati del sistema formativo e delle politiche attive.

I CPI restano il *front-line* nel rapporto con l'utenza, ma spesso sono percepiti come l'anello debole del sistema dagli altri attori coinvolti nell'implementazione delle misure. La carenza di risorse e la mancanza di un chiaro riconoscimento istituzionale del loro ruolo strategico limitano la capacità di coordinamento. Le esperienze più efficaci si riscontrano nei contesti in cui i CPI dispongono di referenti stabili e canali di comunicazione diretta con i servizi sociali e gli enti di formazione.

Come nel caso dell'ADI, anche per il SFL, la mancata interoperabilità dei sistemi informativi costituisce un ostacolo all'efficacia della governance. Le piattaforme utilizzate dai servizi sociali e dai CPI non comunicano tra loro impedendo una visione unitaria

15 Il D.Lgs. 147/2017, istitutivo del Reddito di Inclusione, raccomandava di adottare partizioni omogenee tra ATS, distretti sanitari e CPI al fine di favorire la costruzione di una rete integrata di servizi sociali, sanitari e per l'impiego. Tuttavia, tale indicazione è rimasta in larga parte inattuata, determinando assetti organizzativi differenziati e spesso incoerenti tra le diverse regioni. Laddove invece i confini territoriali coincidono, si riscontrano risultati migliori in termini di efficacia degli interventi integrati: la presa in carico delle persone fragili è più completa e coordinata, i progetti di inclusione socio-lavorativa più personalizzati e la cooperazione tra operatori si concretizza attraverso équipes miste, gruppi tecnici o conferenze intercomunali (Cnel, 2024).

dei percorsi e generando duplicazioni di attività e ritardi. In sostanza, la difficoltà di scambio dati compromette la possibilità di costruire un quadro condiviso delle carriere dei beneficiari, rendendo più fragile la pianificazione delle azioni.

Infine, sia per l'ADI che per il SFL anche le relazioni verticali tra livelli istituzionali appaiono deboli. Le regioni e i ministeri competenti non sempre forniscono indicazioni operative tempestive o uniformi, generando incertezza interpretativa e disomogeneità nella gestione.[16] Complessivamente, la governance consegna un quadro in cui laddove esistono reti collaborative e di coordinamento istituzionale consolidate, l'attuazione delle misure funziona in modo più fluido e coerente; altrove, la gestione si riduce a un insieme di pratiche episodiche, dipendenti dalla buona volontà, dalle competenze dei singoli operatori e dalla loro disponibilità a collaborare.

3.6 Raccomandazioni e prospettive

Alla luce dell'analisi condotta, emergono con chiarezza alcune criticità strutturali che indeboliscono l'efficacia di ADI e SFL nel rispondere agli obiettivi di contrasto alla povertà e promozione dell'inclusione. Le evidenze raccolte suggeriscono la necessità di un ripensamento del disegno e dell'implementazione delle due misure, ponendo al centro la qualità dei servizi, la coerenza tra strumenti e obiettivi, la capacità di presa in carico personalizzata e la governance multilivello. Le seguenti raccomandazioni delineano alcune direttrici prioritarie di intervento per rafforzare il sistema e renderlo più equo, efficace e inclusivo.

La debolezza delle misure e il bisogno di un reddito minimo

L'ADI e il SFL non rispondono adeguatamente all'obiettivo di contrastare la povertà nel nostro Paese. Le principali criticità riguardano la natura categoriale dell'ADI, la sua durata limitata e la modesta entità degli importi. L'ADI esclude una parte significativa della popolazione in povertà intervenendo solo su alcune categorie ritenute meritevoli di tutela (famiglie con minori, persone con disabilità, anziani, soggetti certificati come svantaggiati). Da questo punto di vista, l'ADI è uno schema di reddito minimo "atipico" (Sacchi et al. 2023) dal momento che ovunque in Europa tali schemi si basano

16 Tale debolezza, ad esempio, si traduce in chiarimenti operativi che arrivano tardi o risultano non univoci: Comuni e CPI, nell'attesa, applicano interpretazioni diverse e adottano prassi più o meno "prudenziali", con richieste di passaggi e documenti differenti. Analogamente, quando criteri e procedure vengono aggiornati, le informazioni possono non essere trasferite in modo uniforme lungo la filiera (Ambiti, CPI, enti attuatori), generando tempi di adeguamento disallineati, disomogeneità territoriali e contenziosi informali da parte degli utenti.

sul principio dell'universalismo selettivo secondo il quale il beneficio è diretto a chi ha un reddito o patrimonio inferiore a una certa soglia a prescindere dall'appartenenza a determinate categorie.

Allo stesso tempo, il SFL appare ambiguo dal momento che è presentato come una misura di sostegno economico ma è di fatto uno strumento di politica attiva del lavoro poiché assume una logica centrata sull'occupazione lavorativa piuttosto che sulla redistribuzione a favore delle persone indigenti. Un approccio di questo tipo, che sovrappone anziché integrare politiche di contrasto alla povertà e politiche del lavoro, da un lato, non tiene conto del fatto che tali politiche sono indirizzate a platee differenti e si fondano su principi, obiettivi e strumenti distinti. Dall'altro, assume che buona parte dei beneficiari siano occupabili e che il lavoro garantisca automaticamente la fuoriuscita dall'indigenza. Inoltre, la complementarietà che avrebbe dovuto realizzarsi tra ADI e SFL è ben lungi dall'essere non solo raggiunta, ma anche messa a tema.

Nel complesso, il sistema attuale di contrasto alla povertà appare debole: emerge la necessità di una misura di reddito minimo capace di andare oltre le logiche categoriali, adottando il principio dell'universalismo selettivo, e di abbandonare una concezione *workfarista* e colpevolizzante della povertà,[17] che riduce i percorsi di inserimento lavorativo a un obbligo adempimentale o a un deterrente verso comportamenti opportunistici, invece che a un investimento nella costruzione di competenze del beneficiario e di percorsi effettivamente personalizzati di emancipazione dalla condizione di bisogno (Lodigiani, Maino 2022; Maino, De Tommaso 2022; Agostini, Lodi Rizzini 2025).

La necessità di rafforzare i servizi sociali e per il lavoro

In linea con quanto evidenziato da studi precedenti (Baldini e Gori 2019; Lodigiani e Maino 2022), l'analisi dell'implementazione di ADI e SFL richiama la necessità di un potenziamento strutturale e duraturo dei servizi sociali e per il lavoro. La solidità di questi servizi rappresenta, infatti, una condizione imprescindibile per l'attivazione di percorsi efficaci di inclusione e di autonomia.

L'esperienza del RDC aveva già mostrato che i percorsi personalizzati sono difficilmente realizzabili a causa delle condizioni di fragilità organizzativa in cui versano molti servizi locali. In particolare, nel passaggio dal Reddito di Inclusione[18] al RDC, la platea dei beneficiari era aumentata considerevolmente, senza che i servizi fossero stati rafforzati in modo proporzionato. Di conseguenza, molti beneficiari erano stati convocati

17 Da un lato, orientata a considerare il lavoro - qualunque lavoro - come la migliore risposta possibile, dall'altra a introdurre criteri di "meritevolezza" nella risposta ai bisogni (Busilacchi, 2018).

18 Normato dal decreto legislativo 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33 dello stesso anno, ed entrato in vigore il 1° gennaio del 2018, è stato il primo schema di reddito minimo introdotto in modo strutturale in Italia (Sacchi *et al.*, 2023).

con forte ritardo e in alcuni casi solo dopo aver ricevuto il contributo economico per tutti i 18 mesi. Questo aveva di fatto vanificato l'obiettivo di accompagnare il sostegno economico con percorsi di attivazione (Agostini e Lodi Rizzini 2025).

L'analisi sull'implementazione di ADI e SFL ha mostrato che, nonostante alcuni progressi, permangono criticità che ostacolano la piena efficacia dei percorsi personalizzati. In primo luogo, il quadro resta fortemente disomogeneo sul territorio: in alcune aree i servizi hanno attivato équipe multidisciplinari e tavoli di coordinamento locale, mentre altrove la carenza di personale, l'elevato turn-over e la mancanza di figure specialistiche (educatori, psicologi, mediatori culturali) limitano la capacità di presa in carico. In secondo luogo, il vincolo dei 120 giorni per la realizzazione del primo incontro e la sottoscrizione del Patto di inclusione, pur più ampio rispetto alla misura precedente,[19] rimane comunque complesso da rispettare nei contesti in cui gli organici sono insufficienti. In terzo luogo, i CPI e i servizi per il lavoro incontrano difficoltà a seguire i percorsi di reinserimento lavorativo dei beneficiari entro i tempi previsti. Questo è vero ad esempio nelle aree metropolitane, dove prevale una gestione burocratico-amministrativa e standardizzata, a scapito della personalizzazione.

In sostanza, anche se l'ADI e il SFL sono stati accompagnati dall'introduzione di tempi più realistici e procedure più strutturate, il sistema dei servizi non è ancora in grado di sostenere pienamente la componente attiva delle misure. Per superare queste criticità, è necessario un intervento strutturale basato sul potenziamento degli organici, sulla formazione continua degli operatori e sul rafforzamento e la formalizzazione delle pratiche di collaborazione interistituzionale.

Un intervento strutturale di questo tipo richiede di essere affiancato dalla valorizzazione di un approccio multidimensionale e orientato alle capacità, in grado di attivare le risorse individuali e familiari; il rafforzamento degli strumenti di valutazione condivisa – come colloqui congiunti e PAIS integrati – per favorire un reale coordinamento tra operatori sociali e del lavoro; il coinvolgimento attivo dei beneficiari nella definizione dei propri progetti personalizzati per accrescere la motivazione, la fiducia e la sostenibilità dei percorsi di inclusione.

La necessità di ripensare il ruolo della formazione e delle politiche del lavoro

Nel complesso, la formazione emerge come il principale strumento di attivazione previsto dal SFL, ma la sua funzione appare più formale che sostanziale. In molti contesti, i corsi sono frequentati soprattutto per mantenere il sussidio, più che per reali pro-

19 Nel RDC, dopo il riconoscimento del beneficio economico da parte dell'Inps e l'assegnazione automatica, in base alla profilazione, dei beneficiari ai servizi sociali o ai CPI, il tempo previsto per la prima convocazione era di 30 giorni. Entro i successivi 20 giorni si sarebbe dovuto pervenire alla sottoscrizione del Patto di inclusione o del Patto per il Lavoro. Tempi strettissimi e raramente rispettati nella pratica (Sacchi *et al.*, 2023).

spettive occupazionali, e l'offerta formativa è spesso frammentata, standardizzata e poco coerente con la domanda del mercato del lavoro. Nei contesti più piccoli, dove esistono relazioni dirette tra CPI ed enti accreditati, la formazione appare più efficace, mentre nei grandi centri prevalgono difficoltà di coordinamento e rigidità burocratiche. In sintesi, la formazione rappresenta il fulcro procedurale delle politiche attive, ma non sempre si traduce in un effettivo rafforzamento delle competenze o in percorsi di inserimento sostenibili.

Gli operatori segnalano inoltre numerose barriere - scarsa mobilità, competenze linguistiche o digitali limitate, carichi di cura, difficoltà logistiche legate agli spostamenti - che riducono la partecipazione effettiva dei beneficiari, a cui si sommano spesso situazioni personali e familiari multiproblematiche. Queste barriere gettano una luce sull'appropriatezza della formazione come leva di attivazione e inclusione nei confronti di un'utenza che presenta marcate fragilità personali, psicosociali e sanitarie. I servizi segnalano la presenza di una tipologia di utenza che non è realistico immaginare possa essere (re)inserita nel mercato del lavoro. Il personale dei CPI e dei servizi per il lavoro, non solo è in molti contesti ancora insufficiente dal punto di vista numerico, ma perlopiù non è neanche adeguatamente formato per accompagnare attività complesse come quelle previste dalle équipe multidisciplinari. Per i bisogni complessi che questa tipologia di utenza porta con sé, la formazione raramente è la risposta migliore, eppure è quella più frequentemente proposta perché il sistema è più facilmente in grado di organizzarla. Inoltre, la progettazione vera e propria rimane debole: la scelta dei corsi da offrire e su cui si va a convergere è spesso guidata dalla disponibilità territoriale più che da reali bisogni formativi.

In proposito, la diversa natura dei servizi coinvolti fa la differenza. Per gli enti formativi di lungo corso, da tempo accreditati a entrare nella rete dei soggetti erogatori (e per i propri operatori), l'esperienza ha consentito di sviluppare con i beneficiari un accompagnamento educativo, incentrato sul rafforzamento delle capacità personali. In altri contesti questo non si è invece verificato.

Quando i dispositivi di attivazione condizionale non sono inseriti in un percorso co-progettato e condiviso (nel senso, oltre che negli obiettivi), aumenta il rischio che la misura agisca soprattutto come strumento di controllo. In questo quadro, per molti beneficiari la partecipazione ai corsi è vissuta più come un obbligo legato al mantenimento del sussidio che come una reale occasione di crescita professionale: l'utente non si sente ingaggiato, fatica a trovare motivazione e, di conseguenza, si riducono l'efficacia dei percorsi e la loro capacità di *empowerment*. Si tratta di un rischio tipico dei dispositivi di attivazione condizionale che aumenta quando non sono inseriti in un percorso co-progettato e condiviso nel suo senso oltre che negli obiettivi (Lodigiani, Maino 2024; Agostini, Lodi Rizzini 2025). Un rischio che ricade d'altro canto anche sui servizi per il lavoro e degli enti formativi. In alcune realtà, la leva della formazione è utilizzata in modo strumentale, con la proposta di corsi non sempre coerenti con la

domanda del mercato del lavoro e i bisogni degli utenti; con un proliferare di corsi che a monte registra anche il proliferare di enti di formazione. L'esito sono la parcellizzazione dell'offerta, la produzione di sovrapposizioni e la frammentazione del sistema.

Per ovviare alle criticità descritte, e puntare a rendere la formazione più mirata, integrata e personalizzata, superando l'approccio procedurale che tende a caratterizzarla, si dovrebbe rafforzare la fase di analisi dei bisogni formativi e soprattutto di co-progettazione dei percorsi personalizzati di inclusione tra CPI, enti accreditati, servizi sociali e formativi, eventuali servizi specialistici, specie per le persone con fragilità multiple. Per questo occorrerebbe dare maggiore spazio (e dunque tempo) alla fase di co-costruzione con i beneficiari del percorso personalizzato sotteso al PSP. Un tempo, invece, oggi compresso e automatizzato: dalla profilazione discende l'assegnazione diretta o gli enti di formazione o ai servizi per il lavoro. Si dovrebbe inoltre riconoscere che la formazione ha tempi lunghi ed è meno efficace con le persone fortemente vulnerabili, per le quali occorre soprattutto un accompagnamento continuativo orientato alla capacitazione.

Ne discende l'esigenza di rafforzare le competenze del personale dei CPI e dei servizi per l'impiego, attraverso percorsi formativi dedicati alla presa in carico multidimensionale e all'accompagnamento personalizzato. Investire in questa direzione consentirebbe di differenziare le risposte in base ai profili di utenza, tenendo in conto i bisogni complessi e l'effettivo grado di occupabilità.

La questione dei dati e l'interoperabilità delle piattaforme

Uno snodo critico in parte legato al tema dell'adeguatezza dei servizi ma non pienamente sovrapponibile a esso riguarda la mancata interoperabilità delle piattaforme informatiche e, più in generale, la frammentazione dei sistemi informativi coinvolti nella gestione dell'ADI e del SFL.

La non comunicazione tra i diversi sistemi informativi e le piattaforme regionali produce duplicazioni di attività, ritardi procedurali e perdita di informazioni utili a programmare gli interventi. Come emerso dall'analisi, i servizi sociali, ad esempio, non sempre hanno modo di visualizzare da quale patronato provengano le domande trasmesse all'Inps; i CPI invece non hanno accesso agli aggiornamenti sui progetti di inclusione sociale in carico ai Comuni. Nel complesso, gli operatori lamentano una difficoltà nel monitorare l'andamento complessivo dei percorsi individuali e nel condividere tempestivamente dati utili alla programmazione locale.

Si tratta di un elemento che alimenta una gestione "a silos" della misura dal momento che i diversi soggetti istituzionali si trovano a operare in sistemi informativi autonomi e quindi senza che questi strumenti siano in grado di sostenere l'acquisizione di una visione unitaria dei beneficiari e dei loro percorsi. Si tratta di una questione che genera inefficienze amministrative, rallenta i tempi di attuazione, alimenta il rischio di

errori formali (che, come detto, possono anche comportare decadenze o sospensioni ingiustificate del beneficio) e indebolisce la capacità dei servizi di svolgere un effettivo monitoraggio e accompagnamento dei percorsi.

Al fine di superare questa criticità sarebbe necessario investire in un "ecosistema informativo integrato" in grado di garantire interoperabilità e condivisione dei dati, ovviamente in linea con l'attuale normativa sulla privacy. Si tratta di una condizione necessaria se si intende promuovere una reale integrazione dei servizi sociali e per il lavoro e promuovere un sistema basato sulla presa in carico condivisa degli utenti.

Rafforzare la dimensione di governance e il coordinamento

Il rafforzamento della dimensione di governance e di coordinamento appare oggi imprescindibile per superare la frammentazione istituzionale che limita l'efficacia complessiva delle politiche di contrasto alla povertà. Anche in presenza di misure ben disegnate e di piattaforme digitali evolute (ma siamo ancora lontani da questi obiettivi), l'assenza di una regia coerente e multilivello ridurrebbe la capacità di garantire interventi omogenei e tempestivi. Sarebbe quindi auspicabile istituire una cabina di regia nazionale permanente, incaricata del monitoraggio dell'attuazione dell'ADI e di SFL, che coinvolga in modo strutturato il Ministero del Lavoro, l'Inps, le Regioni, i Comuni e le parti sociali. Parallelamente, servirebbero linee guida condivise e periodicamente aggiornate, in grado di tradurre le norme nazionali in indicazioni operative chiare e applicabili nei diversi contesti territoriali. Andrebbero inoltre valorizzate le reti locali – tavoli di coordinamento, équipe interistituzionali, partenariati territoriali – come dispositivi stabili e non emergenziali, capaci di favorire un confronto sistematico e continuativo tra gli operatori oltre che l'integrazione tra servizi sociali, servizi per il lavoro, sanità e Terzo Settore. Infine, sarebbe indispensabile definire e rendere realmente vincolanti standard minimi di servizio e livelli essenziali di prestazione (Leps) anche nei servizi per l'impiego, condizione necessaria per assicurare equità, efficacia e continuità all'intervento pubblico. In questa prospettiva, le criticità tecnologiche e organizzative descritte in precedenza appaiono come il riflesso di un più ampio deficit di governance, che solo un approccio coordinato e multilivello potrebbe colmare.

Migliorare il monitoraggio, la valutazione e l'apprendimento

Infine, per consolidare e sviluppare l'attuazione di ADI e SFL è necessario adottare una prospettiva di apprendimento continuo, che consenta di capitalizzare le esperienze e di correggere tempestivamente le criticità emerse. In quest'ottica, il monitoraggio dovrebbe evolvere da un mero esercizio di rendicontazione quantitativa a un sistema integrato capace di cogliere anche la qualità dei percorsi, le dinamiche di presa in carico e gli esiti reali di inclusione sociale e lavorativa. Sarebbe, altresì, auspicabile promuovere forme di valutazione partecipata, che coinvolgano attivamente operatori, beneficiari e

reti territoriali nella raccolta e interpretazione dei dati, al fine di rafforzare il senso di responsabilità condivisa e la fiducia reciproca tra istituzioni e cittadini. La creazione di osservatori permanenti sull'attuazione delle misure – in raccordo con l'Alleanza contro la povertà e gli altri attori della governance multilivello – costituirebbe un passo decisivo verso un sistema più trasparente, riflessivo e orientato all'apprendimento collettivo.

All'interno di questa prospettiva, due sfide trasversali meritano particolare attenzione. La prima riguarda l'equità territoriale: i divari Nord-Sud, ancora marcati nella dotazione di risorse e competenze, impongono l'adozione al contempo di criteri che favoriscano una maggiore uniformità di trattamento e di strategie differenziate di sostegno ai territori più fragili. In particolare, la progressiva digitalizzazione dei processi amministrativi e dei servizi, se non accompagnata da adeguati interventi di prossimità e di assistenza agli utenti, rischia di ampliare le disuguaglianze nell'accesso alle opportunità.

Riferimenti bibliografici

Agostini, C. (2018), "I tentativi di redistribuzione del reddito" in Deaglio, M., a cura di, *Il mondo cambia pelle? XXIII Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e associati.

Agostini, C., Lodi Rizzini, C. (2025), *Costruire un futuro più equo: il reddito minimo per combattere la povertà*, Percorsi di secondo welfare, Studi 2W.

Baldini M., Barigazzi A., Gori C. (2025), "Chi riceve le misure contro la povertà", in Caritas Italiana, *Assegno di Inclusione. Un primo Bilancio. Tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*, a cura di De Capite, N., Palumbi, 19-29.

Baldini, M., Busilacchi, G. (2023), "Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?" in *Politiche Sociali*, 3, settembre-dicembre.

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

Baldini, M., Toso, S. (2024), "L'Assegno di inclusione e l'Assegno unico e universale per i figli" in *Politica economica - Journal of Economic Policy*, 1-2, 171-191.

Bertoluzza, G. (2025), "Fare l'Adi: un diario collettivo tra adempimenti e incertezze" Caritas Italiana, *Assegno di Inclusione. Un primo Bilancio. Tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*, a cura di De Capite, N., Palumbi, 57-72.

Bifulco, L. (2015), *Il welfare locale*, Carocci.

Brusini, C. (2025), "Reddito di cittadinanza, i dati della Finanza e la narrazione sui "furbetti". Irregolarità? Per meno del 2% dei beneficiari", *Il Fatto Quotidiano*, 20 gennaio 2025.

Busilacchi, G., Morlicchio, E. (2024), "L'andatura del gambero delle politiche di reddito minimo in Italia" in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 447-467.

Busilacchi, G. (2018), "Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?" in *Sinappsi*, *8*(3), 84-93.

Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2018), "What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations" in Journal of the European Economic Association, *16*(3), 894–931.

Caritas (2025), *Assegno di inclusione un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*, a cura di De Capite, N., Palumbi.

Cnel (2024), *Analisi della governance e della spesa dei servizi sociali territoriali*, Osservatorio nazionale per i servizi sociali territoriali, Roma.

Escudero V. (2018), "Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison" in *IZA Journal of Labor Policy*, *7*(4), 1-26.

Hansen, H.T., Lundberg, K., Syltevika, L.J. (2018), "Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences" in *Social Policy & Administration*, *52*(1), 67-90.

Hudson, B., Hunter, D., Peckham, S. (2019), "Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?" in *Policy Design and Practice*, *2*(1), 1-14.

Istat (2025), *La povertà in Italia. Anno 2024*, Statistiche Report.

Lodi Rizzini, C. (2025), *Misure di contrasto alla povertà: cosa cambia con la Legge di Bilancio 2025*, Percorsi di secondo welfare, 21 gennaio 2025.

Lodigiani, R., Maino, F. (2024), "L'attivazione fuori mercato nel contrasto alla povertà. I Progetti utili alla collettività: un'opportunità per chi?" in *La Rivista delle Politiche sociali*, 1, 115-138.

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

Maino, F., De Tommaso, C.V. (2022), "Fostering policy change in anti-poverty schemes in Italy: Still a long way to go" in *Social Sciences*, *11*(8), 1-22.

Motta, M. (2024), *Distorsioni prodotte dall'Isee. Parte I*, in Welforum, 6 maggio 2024.

Riva P. (2025), *Arriva il contributo straordinario fino a 500 euro per chi ha esaurito l'ADI*, in Percorsi di Secondo Welfare, 4 luglio 2025.

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

Sausman, C., Oborn, E., Barrett, M. (2016), "Policy translation through localisation: implementing national policy in the UK" in *Policy & Politics*, *44*(4), 563-589.

Scarano G. (2022), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego tra miti e riforme*, Egea.

Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Carocci.

4. (Rac)contare i poveri: retorica della quantificazione e altre grammatiche del discorso pubblico nei quotidiani italiani

Cecilia Ficcadenti, Leonardo Piromalli, Paola Villa, Gianfranco Zucca[*]

4.1 I media e il discorso pubblico sulla povertà

Nel dibattito pubblico la povertà non esiste semplicemente come fatto sociale, ma come questione che assume una forma specifica attraverso le rappresentazioni, i discorsi e le immagini prodotte dai media. È attraverso il modo in cui la povertà viene raccontata – le parole, i numeri, le metafore e le cornici interpretative adottate – che essa acquisisce visibilità, legittimità e significato. In pratica, "cosa ne sanno coloro che non hanno vissuto la povertà? Ciò che dicono loro i media." (Borden, 2021: 3).

Allo stesso tempo, i media hanno un ruolo fondamentale nella definizione dell'agenda politica.

* Iref – Istituto di Ricerche Educative e Formative

> […] i mezzi e i meccanismi di riconoscimento dei problemi e di selezione delle questioni sono strettamente connessi al modo in cui un problema sociale viene riconosciuto e percepito nell'agenda pubblica/mediatica. […] Gli attori interni ed esterni al governo cercano costantemente di influenzare e plasmare collettivamente l'agenda (ad esempio, sfruttando la crescente attenzione su una particolare questione, drammatizzando un problema o avanzando una particolare definizione del problema). Il coinvolgimento di specifici attori (ad esempio, esperti), la scelta delle sedi istituzionali in cui i problemi vengono dibattuti e l'uso strategico della copertura mediatica sono tattiche per definire le questioni […] Se si accetta il presupposto che non tutti i problemi esistenti possano ricevere lo stesso livello di attenzione […], sorgono questioni relative ai meccanismi di definizione dell'agenda. Cosa viene percepito come un problema politico? Come e quando un problema politico entra nell'agenda del governo? E perché altri problemi vengono esclusi dall'agenda? (Jann, Wegrich 2017: 70-71).

I media non si limitano quindi a riflettere la realtà, ma contribuiscono attivamente a definirla in una duplice direzione. Da una parte, orientano l'opinione pubblica contribuendo alla diffusione di "credenze sulla povertà" (Hunt, Bullock, 2016); dall'altra, influenzano la politica. In entrambe i casi si configura un complesso circuito di selezione (quali aspetti meritano attenzione?), causazione (quali cause sono credibili?) e soluzione (quali misure sono considerate possibili?).

Un caso del circuito media, opinione pubblica, politica è l'abolizione del reddito di cittadinanza, da più parti giustificata con l'elevato numero di frodi da parte dei beneficiari. Nei cinque anni di attuazione della misura, c'è stata una progressiva rincorsa dei media a identificare i cosiddetti "furbetti": il dovere di cronaca nei confronti delle frodi ai danni dello Stato si è, presto, mescolato con un racconto sensazionalistico e stigmatizzante, fatto di articoli su casi estremi, sul genere: "Aveva la Ferrari ma intascava il reddito di cittadinanza".[1] Tuttavia, come si desume dai dati messi a disposizione dalla Guardia di Finanza a inizio 2025, nei cinque anni di attuazione della misura i controlli hanno fatto emergere poco più di 60mila irregolarità, corrispondenti all'1,8% dei beneficiari (o il 4% dei nuclei coinvolti) e all'1,9% delle cifre stanziate. Inoltre, le denunce scaturite dai controlli non si sono trasformate in condanne: molti beneficiari hanno semplicemente sbagliato a compilare i moduli (Brusini, 2025). Nonostante, il limitato volume delle truffe, il Governo Meloni ha usato anche il sentimento veicolato dai media per giustificare l'abolizione del reddito di cittadinanza.

Tra i diversi canali di comunicazione, la stampa quotidiana occupa ancora oggi una posizione centrale nella costruzione dei significati collettivi. I quotidiani non solo selezionano le notizie, ma organizzano il discorso pubblico attorno a categorie interpretative – economiche, morali, politiche – che influenzano la percezione della povertà.

1 L'articolo citato è stato effettivamente pubblicato sul sito ansa.it il 3 Novembre 2021.

Pur in un contesto mediatico frammentato con una crescente influenza di internet e dei social media, il giornalismo su carta stampata conserva una particolare funzione di mediazione cognitiva e simbolica: sintetizza le informazioni prodotte da istituzioni, centri di ricerca e organizzazioni sociali, e le traduce in narrazioni accessibili che, come accennato, orientano l'opinione pubblica e, spesso, il dibattito politico.

La rappresentazione della povertà nei quotidiani implica scelte di linguaggio (parlare di "poveri" o di "vulnerabili", di "emergenza" o di "ingiustizia"), forme di legittimazione (citare fonti statistiche, testimonianze, esperti) e strategie retoriche che possono umanizzare o, al contrario, astrarre le condizioni di vita dei soggetti coinvolti. In molti casi, la povertà viene resa visibile attraverso la quantificazione, cioè tramite il linguaggio dei numeri: percentuali, soglie, variazioni nel tempo, confronti territoriali. Questo approccio produce un effetto di oggettività e di urgenza, ma tende anche a ridurre la complessità sociale del fenomeno a una misura tecnica o a un problema di gestione economica (cfr. Cap. 2).

Studiare come i quotidiani parlano di povertà significa quindi indagare le logiche di produzione del discorso pubblico: quali attori hanno voce, quali dimensioni del problema vengono enfatizzate o taciute, quali emozioni e valori vengono mobilitati. In questo capitolo, proponiamo un'analisi del modo in cui i principali quotidiani italiani hanno trattato il tema della povertà: dall'esame di oltre trecento articoli di giornale emerge un quadro prevalente nel quale il sapere statistico si intreccia, e in alcuni casi nasconde, giudizi morali e valutazioni politiche.

4.2 La costruzione del *corpus* testuale

L'analisi dei contenuti testuali è stata condotta su un corpus di articoli di stampa nazionale con l'obiettivo di esplorare la rappresentazione discorsiva delle dimensioni della povertà materiale e del lavoro povero. Il corpus di partenza è stato costruito a partire da una rassegna stampa tematica messa a disposizione da Acli Aps,[2] a partire dalla quale sono stati individuati 327 articoli da testate giornalistiche nazionali, pubblicati tra dicembre 2023 e giugno 2025. I testi sono stati raccolti, convertiti in formato tabellare (.csv) e successivamente normalizzati in un database unico. Tale fase ha consentito di ridurre il rumore formale (duplicazioni, difformità di codifica e di formattazione) e di predisporre i materiali per le successive fasi di analisi. L'analisi del dataset deduplicato è stata realizzata mediante un approccio misto, lessicale e semantico, implementato

2 La rassegna stampa è inviata quotidianamente dalla società di media monitoring volocom ed è articolata in sezioni (politica interna, lavoro, economia, problemi sociali, immigrazione, chiesa, fisco, politiche ambientali, coesione territoriale). Il corpus testuale di partenza era di 137.852 pagine.

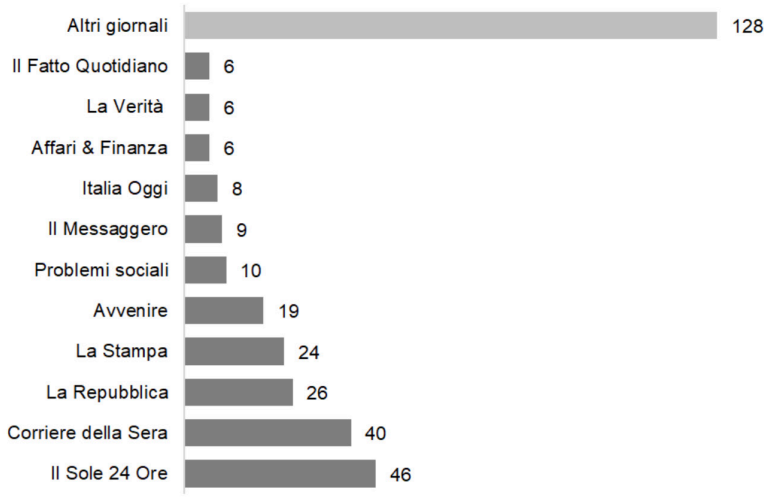
attraverso script Python. In una prima fase, i testi sono stati sottoposti a *pre-processing* linguistico con l'impiego della libreria *Python spaCy* che ha permesso di realizzare operazioni di tokenizzazione, lemmatizzazione e standardizzazione delle forme lessicali.

In una seconda fase, è stato adottato un metodo ibrido di classificazione tematica, fondato sulla combinazione di:

- riconoscimento di keyword ed espressioni regolari, finalizzato a individuare riferimenti espliciti ai concetti di povertà;
- impiego di *Sentence-Transformers* (modelli Bert multilingue) volto a rilevare passaggi semanticamente affini alle dimensioni analizzate, anche in assenza di lessico esplicito.

I due approcci sono stati integrati attraverso uno scoring di pertinenza, nel quale i punteggi semantici relativi alle tematiche della povertà sono stati combinati con strumenti di classificazione per dimensione (povertà materiale e lavoro povero). L'applicazione di soglie di pertinenza empiricamente definite sulla distribuzione degli score ha consentito di selezionare i testi caratterizzati da un livello di rilevanza tematica sufficiente. Attraverso questo criterio sono stati individuati 327 articoli ritenuti complessivamente coerenti con le dimensioni di interesse. Nel Grafico 4.1 è riportata la distribuzione degli articoli per testata giornalistica.

Grafico 4.1 – Articoli sulla povertà per testata giornalistica (1° Dicembre 2024 – 30 Giugno 2025 | N)



Fonte: elaborazione degli autori.

4.3 Le cornici comunicative e i modelli di analisi della povertà

L'analisi proposta ha come obiettivo ricostruire i frame discorsivi ricorrenti, singoli o combinati tra loro, che emergono dal corpus testuale esaminato. Secondo una definizione classica (Entman, 1993: 52, *tr. it degli AA.*):

> Il framing implica essenzialmente selezione e salienza. Incorniciare significa selezionare alcuni aspetti della realtà e renderli più salienti in un testo comunicativo, in modo tale da promuovere una particolare definizione del problema, un'interpretazione causale, una valutazione morale e/o una raccomandazione di trattamento per l'elemento descritto. [...] I frame, quindi, definiscono i problemi - determinano cosa sta facendo un attore sociale con quali costi e benefici, solitamente misurati in termini di valori culturali comuni; diagnosticano le cause - identificano le forze che creano il problema; formulano giudizi morali - valutano le azioni e i loro effetti; e suggeriscono rimedi - offrono e giustificano trattamenti per i problemi e ne prevedono i probabili effetti.

Dal punto di vista analitico i frame giornalistici sono delle forme linguistiche complesse che assolvono varie funzioni con diversi livelli di consapevolezza e intenzionalità: da una parte difatti possono essere deliberate scelte comunicative, finalizzate a ottenere uno degli effetti descritti da Entman; dall'altra, possono essere il riflesso del senso comune, una semplificazione nella quale leggere in controluce i valori maggioritari, le rappresentazioni sociali e finanche gli stereotipi che attraversano la società.

Dall'analisi emergono sostanzialmente tre tipi di frame: numerico, produttivista e demografico.

- *Frame numerico*: in questo frame i numeri funzionano come strumenti che "producono verità" (Foucault, 1972). Il linguaggio quantitativo sposta il problema della povertà dal piano politico a quello tecnico-amministrativo, trasformandolo in una questione da gestire con indicatori, target e procedure (Lascoumes, Le Galès, 2018). L'effetto è che la povertà diventa un oggetto discorsivo difficile da contestare, perché inscritta nel registro della "verità numerica", dove qualcosa è presentato come vero o falso sulla base di dati e misurazioni, e non come risultato di rapporti di potere storicamente determinati (Mouffe, 2011). In questo modo, il ricorso esclusivo alla quantificazione non rende neutra la rappresentazione della povertà, ma tende a depoliticizzarla: riduce la possibilità di discutere alternative e restringe il ventaglio delle opzioni di policy (Busso, 2015), oscurando le cause strutturali che producono il fenomeno.
- *Frame produttivista*: La povertà è declinata essenzialmente in termini di lavoro povero, o impoverito a causa delle crisi (prima quella pandemica, poi quelle internazionali come la guerra in Ucraina). Di fronte a questi eventi, il sistema

produttivo italiano già indebolito da decenni di crescita stagnante, ha mostrato tutte le sue inadeguatezze perdendo competitività. La povertà è quindi la conseguenza inevitabile di un "Paese che non cresce". Bassa produttività, costo del lavoro, aumento dei prezzi delle materie prime, dell'energia; ma anche evasione fiscale, peso delle pensioni, assenza di una politica industriale nei settori strategici dell'economica contemporanea. Queste "cause remote", lontane nel tempo e nello spazio, sono collocate all'inizio di una lunga catena di scelte sbagliate da parte dei governi che si sono succeduti come minimo negli ultimi trent'anni e tipicamente implicano risposte altrettanto sistemiche: una misura come il salario minimo è impensabile senza prima essere intervenuti sulla struttura produttiva nel suo complesso. I lavoratori poveri sono dunque un'esternalità negativa di un sistema che non funziona più a dovere.

- *Frame demografico:* un Paese che si spopola, che invecchia e che fatica a trattenere i giovani diventa più vulnerabile, più diseguale e più esposto a rischi strutturali. È un racconto che tende a proiettare la povertà nel futuro, trasformandola nella conseguenza quasi naturale di tendenze demografiche considerate irreversibili. Così facendo, però, il discorso rischia di naturalizzare le disuguaglianze e di spostare l'attenzione dal ruolo delle politiche pubbliche, suggerendo che la povertà sia un fenomeno inscritto nei processi demografici e nel cambiamento dei modelli di vita e familiari, più che un esito di scelte sociali ed economiche.

Per specificare questi frame, presenti in modo singolo o intrecciato tra loro, gli articoli sono stati esaminati secondo due dimensioni fondamentali dell'analisi:

- *Le cause*: quale articolazione discorsiva assumono i frame che identificano le cause della povertà nella dimensione produttive e in quella demografica? In che modo questi due ordini del discorso si intrecciano? Quali argomentazioni secondarie vengono chiamate in causa? Quali descrizioni selettive adottano?
- *Le soluzioni*: ogni definizione pubblica della povertà oltre a una specifica configurazione causale implica e ammette anche una serie di soluzioni, quali sono le più ricorrenti? Chi sono i soggetti che si dovrebbero fare carico delle soluzioni? Quanto è ampio l'orizzonte temporale nel quale queste soluzioni dovrebbero produrre i loro effetti?

Oltre a queste due dimensioni, nel corso dell'analisi, si presterà attenzione in modo trasversale agli *attori*, ossia i soggetti protagonisti del discorso pubblico sulla povertà. Si tratta di una platea eterogenea di soggetti istituzionali, esperti e attori politico-economici. Risultano poco rappresentate voci, prospettive e discorsi sulla povertà da parte delle persone che vivono direttamente processi di impoverimento, la cui voce e il cui punto di vista non appaiono esplicitamente completamente rappresentate nemmeno dai soggetti sindacali e di terzo settore. Questo tratto è coerente con ciò che la lette-

ratura sociologica definisce come processo di "costruzione eterodiretta" del problema sociale (Gusfield, 1984; Best, 2017): non sono i soggetti coinvolti a definire la povertà, ma coloro che esercitano potere simbolico, istituzionale e mediatico.

4.4 Le cause della povertà: come il panico statistico alimenta emozioni che non aiutano a comprendere

La dimensione demografica occupa uno spazio rilevante nel discorso pubblico sulla povertà italiana, costituendo una sorta di lente interpretativa stabile attraverso cui i media leggono l'evoluzione delle disuguaglianze sociali ed economiche. Ogni anno, in corrispondenza della diffusione dei dati Istat su natalità, struttura familiare o mobilità dei giovani, i quotidiani ripropongono narrazioni molto simili: si evocano "minimi storici", si descrive la "sparizione" progressiva delle nuove generazioni, si tende a stabilire un nesso diretto fra rarefazione demografica e impoverimento del Paese. Questa cornice è tanto frequente quanto potente, perché permette di trasformare fenomeni complessi – come salari bassi, precarietà lavorativa o carenza di politiche abitative – in un'unica diagnosi sintetica: l'Italia è un Paese che perde giovani e dunque perde futuro. Tuttavia, dietro l'apparente semplicità di queste argomentazioni si nascondono impliciti, omissioni e inversioni causali che meritano di essere analizzati. I due paragrafi che seguono mettono in luce, da un lato, come la "sparizione dei giovani" venga tematizzata come causa primaria della povertà, e dall'altro come l'uso mediatico dei numeri e dei confronti storici contribuisca a costruire un vero e proprio "panico statistico" sul declino demografico.

Un articolo del Corriere della Sera dell'Aprile 2025 esplicita in modo immediato l'intreccio tra frame numerico e demografico nel racconto della povertà in Italia.

> Secondo i dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica, infatti, il 2024 ha fatto registrare in Italia il nuovo minimo storico della fecondità: con 1,18 figli per donna viene superato il minimo di 1,19 del 1995, anno in cui peraltro erano nati 526 mila bambini contro i 370 mila dello scorso anno. Il tasso di natalità oggi si attesta al 6,3 per mille, contro il 6,4 per mille del 2023 e continua a crescere l'età media in cui si arriva al parto (32,6 anni, contro i 32,5 del 2023). Le famiglie italiane, dunque, sono sempre più ristrette, con una dimensione media che scende in 20 anni da 2,6 componenti agli attuali 2,2. [...] Così Alfredo Caltabiano, presidente di Anfn, l'Associazione delle famiglie numerose, chiede maggiore attenzione: "Le nostre famiglie sono sempre più povere. E anche un po' più sole. I dati Istat sono inequivocabili: quasi 35 famiglie su 100, costituite da una coppia di genitori e almeno tre figli, sono al di sotto della soglia di povertà relativa e non godono

delle stesse opportunità riservate a tutte le altre". [Francesco Machina Grifeo, Giampaolo Piagnerelli, "Calano ancora le nascite, il tasso di fecondità è al minimo storico", *Corriere della Sera*, 1° Aprile 2025].

Sono almeno venti anni che in corrispondenza della diffusione dei dati sulla demografia italiana da parte dell'Istat, così come di altri enti, sui giornali si trovano articoli molto simili a quello riportato. Il frame demografico della povertà è un elemento stabile della discussione italiana. Nella particolare versione riportata sopra se ne ha una declinazione che indugia sul fatto che in Italia il rischio di povertà è collegato in modo forte con la presenza di figli per cui il dato sulla povertà minorile è uno dei più citati e discussi, in questo caso dal rappresentante di un'associazione; in altri casi, da esperti, da politici, da analisi indipendenti ma basate su dati ufficiali. Inoltre, il brano riportato pone in evidenza un secondo elemento, pur non esplicitandolo: la riduzione della dimensione media delle famiglie è un problema perché nel regime mediterraneo di povertà (Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022)[3] le solidarietà familiari, basate evidentemente su nuclei più numerosi nonché capaci di differenziare e redistribuire redditi e risorse informali, si stanno indebolendo. Il frame demografico identifica le cause della povertà anche nel cambiamento delle strutture familiari, oltre che nei fattori economici e occupazionali.

In altri casi, la demografia entra nel discorso pubblico sulla povertà con il riferimento alla mobilità verso l'estero di una delle componenti più penalizzate. All'indomani della pandemia è ripreso con numeri consistenti l'esodo dei giovani fuori dall'Italia. In questo articolo de *Il Messaggero*, nel quale viene intervistato il direttore del Censis si ha un esempio di questo tipo di argomento.

Dott. [Massimiliano – Nda] *Valerii, l'Istat certifica che nel 2024 c'è stato un nuovo aumento dell'emigrazione all'estero: 191mila persone, il 20,5% in più del 2023. Perché?*

Il dato più allarmante è che di questi 156mila sono cittadini italiani che letteralmente espatriano, il 36,5% in più in un anno. Dentro ci sono tanti under35, due o più generazioni che spesso non hanno alcuna fiducia nel futuro del Paese.

Hanno ragione?

L'Italia ha perso in venti anni oltre un quinto dei giovani, diventando ultima in Europa per la presenza di under 35. Da una parte pesa il fenomeno denatalità, sempre più forte come dimostrato i dati Istat, ma dall'altra c'è il problema lavoro. Il 43% di chi ha meno di 35 anni ha una retribuzione netta mensile inferiore a 1.000 euro al mese e il 41% è precario, a fronte di un costo della vita che non smette di crescere. Non solo: è vero che da quattro anni il mercato del lavoro migliora costantemente, ma tra i giovani tornano a crescere gli inattivi e a diminuire gli occupati.

Pesano anche altri fattori?

3 Per una descrizione sintetica delle caratteristiche del caso italiano si veda il capitolo 2.

Sì: la mancanza di politiche abitative e giovanili. Lo dimostra la questione del caro-affitti nelle grandi città e il fatto che gli under 35 non riescono a comprare casa senza l'aiuto delle famiglie. Si spiega così il dato secondo cui solo un quarto dei giovani che emigra è laureato o iper-formato: si scelgono Paesi come Germania, Francia, Olanda, Stati Uniti o Paesi del Nord Europa perché in generale si percepisce che ci siano più possibilità di salire la scala sociale o di avere un welfare che sostiene meglio la formazione delle famiglie. In questo modo il "figlio al prodigo" non tornerà e rischiamo di finire nel cosiddetto "imbuto dei patrimoni".

Cioè?

Con sempre meno nascite e sempre più emigrati avremo meno eredi ed eredità più elevate. Rischiamo che resti in Italia solo chi è facoltoso, con una concentrazione maggiore delle risorse in poche mani, ma anche una bassa propensione all'assunzione del rischio imprenditoriale e la diffusione della logica da redditieri, come sottolinea spesso l'economista francese Piketty. Servono interventi forti della politica per evitare tutto ciò.

Il demografo Alessandro Rosina dice che rimanendo con meno di 1,2 figli per donna rischiamo un impatto irreversibile su welfare e aziende. È d'accordo?

Sì, rischiamo di entrare in un circolo vizioso per cui sale la spesa per gli anziani e si è costretti a diminuirla ancor di più per i giovani, che avrebbero una propensione ancora inferiore a mettere su famiglia. Ma dico di più: alle condizioni attuali non è immaginabile un'inversione del trend di denatalità.

La prospettiva è così negativa?

Negli ultimi 17 anni sono diminuite di 2,5 milioni le donne in età feconda tra 15 e 49 anni. Anche facendo risalire il tasso di fecondità con politiche familiari e maggiori sostegni al reddito rischiamo che il gap accumulato negli anni sia già troppo forte.

[Giacomo Andreoli, "Salari bassi e politiche giovanili scarse gli under 35 continuano a lasciare l'Italia", *Il Messaggero*, 1° Aprile 2025]

L'intervista al direttore del Censis rappresenta una declinazione esemplare del frame demografico che si intreccia con quello produttivo, applicato alla questione della povertà. La struttura argomentativa segue un percorso molto riconoscibile: la crisi demografica viene posta al centro dell'interpretazione dei problemi economici e sociali del Paese. In questo schema, la povertà non è narrata come esito di precise scelte politiche o della configurazione del mercato del lavoro, bensì come conseguenza quasi naturale di uno "squilibrio demografico" che indebolisce la capacità del sistema Paese di riprodurre risorse, capitale umano, solidarietà intergenerazionale e attrattività. Nello scambio con il giornalista, Valerii intreccia infatti tre piani: la denatalità è un fattore strutturale che indebolisce il welfare, riducendo la platea dei giovani contribuenti e aumentando quella degli anziani destinatari di prestazioni. In secondo ordine, l'emi-

grazione giovanile implica perdita di capitale umano e delle potenziali classi dirigenti e produttive del futuro. Infine, la povertà lavorativa è l'elemento espulsivo che alimenta l'emigrazione.

La causa primaria è dunque quella demografica, ma è rafforzata da altri fattori economico produttivi: bassi salari, precarietà, costi della vita e mancanza di politiche giovanili sono citati, ma vengono narrati come condizioni che aggravano o accelerano un processo demografico già in atto, non come effetti di un modello economico e istituzionale che produce sistematicamente marginalità e mancanza di opportunità. Il discorso, così formulato, compie una doppia operazione: da una parte, depoliticizza la povertà, collocandola sul versante dei rischi sistemici demografici anziché nell'arena delle responsabilità politiche e delle scelte redistributive; dall'altra naturalizza il declino demografico, trasformandolo da esito di condizioni sociali ed economiche (che richiederebbero interventi strutturali sul lavoro, sulla tassazione, sul welfare) in un dato di contesto che sembra precedere e spiegare tutto il resto.

Come in altre narrazioni mediali della povertà italiana, il frame demografico opera una sostituzione: al posto di indagare le strutture del mercato del lavoro (segmentazione, bassi salari, assenza di diritti) e le politiche che le hanno rese possibili, si individua nella rarefazione dei giovani il vero "problema di fondo". Peraltro, così facendo, non si capisce se la povertà giovanile sia la causa o l'effetto della mancanza di futuro del Paese.

Il frame demografico sulla povertà, al di là della forma con la quale è espresso nell'intervista citata, è problematico per due motivi. Il primo è che riduce i giovani a una funzione del sistema Italia, rappresentandoli principalmente come "risorsa scarsa" per un Paese che ha disperato bisogno di loro, in quanto sempre più vecchio. La mobilità verso l'estero viene sempre descritta in termini di depauperamento per il Paese, vuoi sotto forma di risorse che vengono a mancare, vuoi in termini di spreco degli investimenti fatti sulle giovani generazioni. Manca quasi sempre una riflessione capace di porre la questione in termini di libertà di circolazione, modalità di mantenimento dei legami con l'Italia, opportunità di rientro. La questione è una sola: non bisogna lasciar partire i giovani.

Il secondo attiene al fatto che il declino demografico è il motore della povertà anziché una delle sue conseguenze. Si tratta di un rovesciamento causale che riorienta il dibattito verso politiche familiari o nataliste come soluzioni principali, lasciando sullo sfondo la necessità di intervenire su salari, precarietà, politiche abitative e redistribuzione.

Più in generale, la cornice demografica del discorso pubblico sulla povertà pecca nella capacità di distinguere le cause dagli effetti o quantomeno non evidenzia il fatto che la demografia è la conseguenza ultima di fattori socioeconomici compresenti che interagiscono tra loro (mercato del lavoro, salute, cambiamento delle culture familiari, sistemi di welfare). Ai quotidiani non è richiesto un tale approfondimento, né volendo

ne avrebbero lo spazio, tuttavia, il frame demografico ha una caratteristica saliente: posiziona lontano nel tempo le cause della povertà: il cambiamento delle strutture familiari, ad esempio, non è un evento che è possibile datare con precisione.

Un ultimo elemento che emerge dall'analisi mediatica riguarda l'assenza quasi completa di una discussione sull'immigrazione come possibile risposta al declino demografico. Nelle narrazioni giornalistiche, la presenza migrante è richiamata prevalentemente in termini di vulnerabilità o pressione sui servizi, mai come risorsa potenziale per riequilibrare la struttura per età o sostenere i sistemi produttivi. Quando compare un riferimento alla necessità di attrarre giovani, esso riguarda quasi esclusivamente la mobilità intra-europea di lavoratori qualificati, non i flussi provenienti da altre aree del mondo. Come, ad esempio, mostra l'articolo "Lavoro, i talenti che perdiamo. E quelli che potremmo riportare" (Il Sole 24 Ore, 9 gennaio 2025) che ragiona sul fatto che l'Italia abbia una capacità di attrazione di giovani estremamene bassa: "Accogliamo solo il 6% di europei, contro il 43% della Svizzera e il 32% della Spagna". In questo modo, il discorso pubblico costruisce una cornice demografica che rimane chiusa rispetto alle dinamiche migratorie globali e che considera la popolazione residente come unico perimetro possibile delle soluzioni. Questa omissione contribuisce a rafforzare l'idea della demografia come destino, rendendo meno visibili alternative politiche già in discussione a livello internazionale, fondate su modelli di integrazione, regolarizzazione e attrazione di nuovi ingressi.

Il linguaggio dei media usa i grandi numeri: nel confronto tra decenni sono centinaia di migliaia, se non milioni, le persone che possono aver modificato la propria condizione, in questi casi, la formula tipica che assume il discorso giornalistico è il "minimo storico" o, a seconda dei casi, del "massimo storico". La magnitudo dei dati demografici si presta bene alla costruzione del "panico statistico" (Woodward, 2009), una forma di comunicazione emozionale che usa i numeri. Un caso esemplare è in questo articolo nel quale si evoca che l'andamento della povertà assoluta ha portato a una "situazione da dopoguerra":

> *Povertà in crescita: situazione da Dopoguerra*
>
> La povertà in Italia non cala, anzi: lo dice il rapporto Istat "Reddito e condizioni di vita" relativo agli anni 2023-2024 [...], ricordando che da dieci anni la povertà assoluta nel nostro Paese è in crescita costante. Secondo i dati Istat 2024 è a rischio di "povertà o esclusione sociale" il 23,1% della popolazione italiana (circa 13,5 milioni di persone) contro il 22,8% del 2023, con le disparità territoriali di sempre: 11,2% nel Nord-Est e 39,2% al Sud.

I numeri non hanno solo la funzione di informare il lettore rispetto ai nuovi dati sulla povertà, ma fungono da rinforzo per l'analogia tra la situazione odierna è quella dell'Italia di settanta anni fa. È utile un brevissimo richiamo alla teoria dell'argomentazio-

ne (Perelman, Olbrechts-Tyteca, 1966): i luoghi della quantità, il ricorso ad argomenti basati su prevalenza, maggioranza, estensione, durata nel tempo sono una delle premesse fondamentali dei discorsi argomentativi. Nel trattamento giornalistico della povertà le statistiche non sono usate con una funzione dimostrativa, ma argomentativa. In altre parole, gli autori sembrano meno interessati a dimostrare che, in effetti, per usare il caso specifico, i dati sulla povertà del 1955 corrispondono a quelli del 2025; bensì usa i dati a supporto dell'argomentazione principale dell'articolo, ovvero che la condizione di oggi è *analoga* a quella del dopoguerra. Non sta convincendo il lettore ma lo sta persuadendo. C'è una differenza tra il ragionamento dimostrativo "che vale indipendentemente dalle persone a cui è diretto" e il ragionamento persuasivo "che vale solo in riferimento a un determinato uditorio" (Bobbio, 1966: XIII). L'uditorio dell'articolo è quello di un grande giornale nazionale, con una solida tradizione liberale, un lettore sufficientemente colto, moderato, con una certa dose di sensibilità sociale. Una persona per la quale l'analogia con il Dopoguerra produce una qualche forma di indignazione, ma anche e soprattutto di preoccupazione.

Nelle società del rischio (Beck, 2013), "le statistiche sono parte dell'aria che respiriamo, sono lo strano clima in cui viviamo, l'emissione continua della vita mediale post-moderna" (Woodward, 2009: 210). In questo clima, i sentimenti relativi all'intensità dei problemi sociali, mediati dalla pervasività dell'informazione statistica sui media, finiscono per essere esaltati, facendoci percepire come maggiori le probabilità di essere esposti a una specifica minaccia.

La modalità è particolarmente presente nella scelta dei titoli. Solo per vedere alcuni esempi: "Istat, a rischio di miseria un italiano su quattro" (*Corriere della Sera*, 4 Aprile 2025). "Istat, un italiano su quattro è a rischio di povertà o esclusione sociale" (*La Repubblica*, 26 marzo 2025). "Povertà record: numeri che non si vedevano dagli anni '50" (*Il Mattino*, 21 dicembre 2023). Anche in questi casi la scelta lessicale del titolo evoca immediatamente un Italia passata che sta tornando. In fin dei conti, non è poi così astruso ipotizzare che il messaggio di fondo degli articoli citati consista in un minaccioso "e se capitasse a te"? O meglio, tenuto conto del profilo medio dei lettori del giornale in questione, "e se capitasse ai tuoi figli?".

Il "panico statistico", inteso come forma di amplificazione sociale del rischio mediata dall'uso che i media fanno della statistica, ci fa sentire una certa percentuale (in realtà calcolata su un aggregato limitato, espressa in forma di stima basata su un campione sì rappresentativo, ma comunque sottoposto a un certo margine di errore) rappresenta il nostro stesso futuro, o il futuro di qualcuno che amiamo.

Il panico statistico è uno dei maggiori limiti del dibattito pubblico sulla povertà perché in questo come in altri casi si applica un principio brutale, ma al quale siamo più o meno tutti sottoposti: più ne muoiono, meno ce ne importa (*the more who die, the less*

we care - Slovic, Vastfjall, 2015).[4] Secondo lo psicologo Paul Slovic (2013) l'aritmetica della compassione funziona al contrario: più un fenomeno è ampio, diffuso, con una incidenza sulla popolazione maggiore, meno ce ne preoccupiamo. Si tratta di una forma molto elementare di autoconservazione, una sorta di salvaguardia della nostra serenità individuale e interpersonale. A forza di leggere articoli sulla povertà, nei quali con dovizia di dettagli numerici apprendiamo quanto il fenomeno sia diffuso, trasversale, multidimensionale finiamo per subire un intorpidimento, dovuto ad una "noia statistica" (Woodward, 2009; Lawson, Nguyen, 2022). Come nota Lawson (2023: 50-53) i grandi numeri, in quanto non esperibili direttamente, tendono a essere percepiti come distanti, astratti, irreali.

4.5 Le soluzioni al problema della povertà: l'argomento dell'ottimizzazione e il richiamo a "politiche fantasma"

Le soluzioni non sono mai semplici risposte tecniche: riflettono, piuttosto, i modi con cui attori istituzionali, esperti e media definiscono la natura della povertà e ciò che ritengono modificabile nell'assetto socioeconomico esistente. Quando la povertà viene rappresentata come conseguenza di dinamiche strutturali o di lungo periodo, le soluzioni tendono a essere incanalate verso registri incrementali — aggiustamenti amministrativi, miglioramenti di efficienza, strumenti di attivazione — che intervengono sul funzionamento del sistema senza metterne in discussione le premesse. Al contrario, quando la povertà è interpretata come il risultato di scelte politiche o di specifiche configurazioni istituzionali, le risposte discusse assumono un orizzonte più esplicitamente normativo: redistribuzione, riforma del welfare, interventi sul mercato del lavoro, revisione delle politiche fiscali.

Esaminare quali soluzioni trovano spazio nei quotidiani permette di osservare non solo quali opzioni vengono di fatto considerate plausibili, ma anche quali rimangono marginali o impensabili. In questo senso, le proposte di policy che emergono nel discorso giornalistico funzionano come indicatori delle cornici cognitive e politiche entro cui il fenomeno della povertà viene reso comprensibile e affrontabile nel dibattito pubblico.

Contrastare la povertà è una questione di risorse economiche: più se ne hanno, più le politiche possono essere incisive. Questo l'assunto che emerge dall'analisi dei media italiani. Le analisi giornalistiche spesso discutono di quale possa essere il modo migliore per trovarle, facendo per lo più ricorso al parere degli esperti, i quali a loro

4 Una parte degli studi di Paul Slovic e dei suoi collaboratori riguarda i genocidi.

volta sono costretti a semplificare argomentazioni complesse in poche battute. Un altro formato tipico, come già evidenziato in precedenza, è l'editoriale, articolo a firma dell'esperto nel quale dopo aver presentato una selezione di fatti, si esprime la propria opinione tecnica. Un buon esempio di questo genere giornalistico è il fondo di Anna Lo Prete, professoressa associata di Economia politica all'Università di Torino, pubblicato nell'aprile 2024 su *La Stampa*.

> […] Poiché il lavoro rappresenta il principale strumento per raggiungere l'indipendenza economica, è sul mercato del lavoro che si consuma parte della battaglia alla povertà di mezzi e occasioni. Parallelamente, la società si trova a discutere quali e quante misure di sostegno diretto e immediato a favore dei redditi più bassi finanziare. Un tema sul quale è difficile trovare un'intesa se lo si pone semplicisticamente nei termini di togliere ai ricchi per dare ai poveri, contrapposizione facile da strumentalizzare e trasformare in una guerra tra più e meno poveri in un paese dove la crisi ha colpito tutti, anche i ceti medi. La pace sociale si basa sull'idea che ognuno contribuisca per quanto può e in proporzione al suo reddito al benessere di tutte e tutti, anche quello di chi non ha mezzi ed è a rischio di esclusione sociale. Se l'onere della pur necessaria spesa sociale ricade solo su una parte della popolazione, quella che opera nel mondo economico emerso e paga i tributi, il meccanismo si inceppa. […] Per recuperare risorse e garantire una società più equa senza chiedere ulteriori sacrifici, il contrasto alla povertà dovrebbe andare di pari passo con il contrasto all'evasione fiscale che sottrae risorse da destinare alla spesa pubblica (all'interno della quale, accanto alla protezione sociale, si trovano la sanità, la previdenza, l'istruzione, la difesa e tutte le altre funzioni di spesa che finanzia la collettività), a misure di sostegno ai redditi più bassi, e che rientra tra i comportamenti opportunistici che minano la fiducia e le basi stesse dello stato sociale. [Anna Lo Prete, "Lavoro e lotta all'evasione, così si aiutano i poveri", *La Stampa* del 2 Aprile 2024]

L'argomentazione proposta si colloca chiaramente all'interno di un frame produttivista con la povertà rappresentata come un effetto della debolezza strutturale del sistema Paese: un mercato del lavoro incapace di garantire indipendenza economica e un sistema fiscale che non raccoglie risorse sufficienti a sostenere le misure redistributive. In questa visione, la povertà nasce non tanto dall'ingiustizia dell'ordine economico, quanto dalla sua inefficienza. Con una logica argomentativa molto lineare, in questo come in altri articoli, si sostiene che "il lavoro è la via principale per uscire dalla povertà". il welfare deve aiutare chi non ce la fa, ma non può essere finanziato da pochi; l'unica soluzione "non conflittuale" quindi è combattere l'evasione fiscale.

Il soluzionismo economico-amministrativo è un topos ricorrente nella pubblicistica italiana: la povertà può essere affrontata correggendo i "malfunzionamenti" del sistema, senza discutere delle cause sociali e politiche della disuguaglianza. Inoltre, il primo pilastro della soluzione, posto come autoevidente, richiama la vecchia questione della povertà "da basso sforzo" (se i poveri lavorassero di più sarebbero meno poveri). Come

evidenzia però da almeno un decennio la letteratura economica sui working poor, l'Italia è un Paese nel quale ad incrementi anche sostenuti delle ore lavorate, non corrispondono aumenti di reddito proporzionali (Carrieri, 2012). Un assunto implicito è che il lavoro "buono" esiste ed è disponibile, purché il mercato del lavoro funzioni bene. Non vengono messi in discussione fenomeni strutturali come la segmentazione del mercato, l'esistenza di lavori poveri anche a tempo pieno, la trasformazione del lavoro salariato, o la coesistenza tra piena occupazione e bassi salari. Il lavoro è trattato come una risorsa che, se opportunamente attivata, risolve il problema. In questo modo, però, il discorso produce un restringimento del campo: la povertà "vera" è solo quella di chi non può accedere al lavoro, mentre la povertà dei lavoratori viene implicitamente ricondotta a inefficienze amministrative e non a rapporti di potere o dinamiche di sfruttamento.

Nella parte centrale della citazione emerge, poi, un corollario significativo, consistente in una sorta di soluzionismo fiscale. Non è ininfluente che tale approccio sia presente anche in un passaggio del discorso dell'ultimo dell'anno fatto da Mattarella nel 2023, nel quale il Presidente afferma: "l'evasione riduce, in grande misura, le risorse per la comune sicurezza sociale". E "ritarda la rimozione del debito pubblico; che ostacola il nostro sviluppo", tale argomento è stato ampiamente ripreso dai giornali di inizio 2024.

Tornando al fondo su *La Stampa* si afferma che qualsivoglia ipotesi redistributiva possa generare conflitto sociale, per cui una soluzione "pacifica" implica che "ognuno contribuisca per quanto può": questa formulazione egualitaria produce, tuttavia, uno spostamento dell'attenzione dalla giustizia sociale alla giustizia contributiva, trasformando la povertà in un problema di architettura tributaria: se recuperiamo abbastanza tasse evase, possiamo permetterci un welfare più equo. Questo argomento ha il pregio di non essere divisivo, in quanto evita la contrapposizione tra ricchi e poveri, uno degli scogli politici più difficili da superare, almeno nel contesto italiano. Inoltre, la lotta all'evasione è poco costosa poiché non grava sulle tasche dei contribuenti chiedendo loro altre tasse, ma con investimenti mirati nel miglioramento della riscossione porterebbe ingenti risorse da reinvestire nella lotta alla povertà.

Più in generale, l'articolo è un esempio tipico di soluzione tecnocratica, che sposta la questione su un piano di efficienza dello Stato, evitando la strada della soluzione politica, imbocca la direzione della mera operazione tecnica, amministrativa, quasi neutrale, basata sull'ottimizzazione delle risorse. In questo modo l'evasione fiscale diventa il sostituto narrativo della politica redistributiva: un modo per evitare lo scontro sui modelli di welfare e sulle politiche di lotta alla disuguaglianza, proponendo una soluzione "pulita" e (apparentemente) accettabile da tutti.

L'argomento dell'ottimizzazione delle risorse (non solo nella versione fiscale) è uno degli aspetti fondamentali nelle soluzioni al problema della povertà. La si ritrova nelle discussioni sul welfare, sul fisco, sul lavoro. I fondamenti del sistema sono equi, a non funzionare sono le tecnicalità.

Una variante sul tema dell'ottimizzazione e se si vuole anche delle obiezioni al salario minimo, consiste in una versione aggiornata all'oggi della *trickle-down economy*.[5] La teoria del "gocciolamento" (*trickle-down*) è un approccio economico secondo cui se si favoriscono i ceti più ricchi e le grandi imprese (ad esempio con riduzioni fiscali, incentivi agli investimenti, deregolamentazione), la crescita economica generata "gocciolerà" verso il basso, beneficiando anche le fasce più povere della popolazione. Si presume che i ricchi, avendo più risorse, investiranno e consumeranno di più, stimolando produzione, occupazione e redditi, e alla fine ci saranno più benefici per tutti. In particolare, nella stampa italiana sono numerosi gli articoli che collegano la questione della povertà ad un miglioramento della produttività delle imprese. Ad esempio, si prenda questo articolo pubblicato su *Il Giornale*, nel quale l'autore dopo aver ricostruito con il ricorso a virgolettati di esperti la genesi della stagnazione salariale italiana a partire dal Protocollo Ciampi del 1993,[6] conclude:

> Le dinamiche salariali italiane non sono il risultato di scelte governative recenti, ma di un lungo percorso di moderazione economica, bassa produttività e settorializzazione della forza lavoro. La crescita dell'occupazione registrata nel 2023-2024 è un dato positivo, ma non basta a risolvere il problema della qualità del lavoro e del livello retributivo. Senza un deciso cambio di rotta su innovazione, formazione e produttività, il mercato del lavoro italiano resterà bloccato in una spirale di bassi salari e crescita economica stagnante. [Gian Maria De Francesco, "Bassa produttività, bassi salari e rischio povertà: un problema che viene da lontano", Il Giornale, 26 marzo 2025]

Anche un quotidiano come *Avvenire*, di orientamento diverso rispetto a *Il Giornale*, adotta questo stesso frame produttivista quando in un articolo a cura della redazione titola "La bassa produttività italiana può spiegare perché siamo più poveri" (15 gennaio 2025).

Un altro modo con il quale i giornali trattano la questione dei redditi da lavoro è trasformandola in una tema di posizionamento tra partiti. Ciò è abbastanza evidente guardano a come i giornali hanno affrontato il tema del salario minimo nel 2024. Come spesso accade è stato un intervento del Presidente della Repubblica a dare la stura al dibattito.[7] Successivamente il salario minimo è diventato un tema che ha temporane-

5 Secondo alcuni economisti, questa teoria pro-crescita non funziona come previsto perché la ricchezza si concentra in alto senza ricadute significative sui più poveri; per una sintesi delle critiche si veda Quiggin, 2010: 152-167.

6 Il Protocollo Ciampi è un accordo firmato il 23 luglio 1993 tra il governo italiano guidato da Carlo Azeglio Ciampi e le principali parti sociali (Cgil, Cisl, Uil, Confindustria), poco prima dell'ingresso nell'Unione europea. L'accordo mirava a superare la scala mobile e regolare i salari in funzione dell'inflazione programmata, allineandola ai livelli europei.

7 Il 30 Aprile 2024 a Cosenza Mattarella dichiara: "È una buona notizia che siano aumentati i posti di lavoro, e anche i contratti a tempo indeterminato. Lo è anche la crescita del lavoro fem-

amente ricompattato il cosiddetto *campo largo* progressista. I giornali italiani hanno trattato la questione prevalentemente come una vicenda di cronaca parlamentare, interessandosi anche ai potenziali effetti di ricomposizione dei rapporti di forza tra i principali partiti. Le testate hanno dedicato ampio spazio alle dichiarazioni dei leader politici, ai posizionamenti delle forze politiche, alle dinamiche di maggioranza e opposizione, molto meno alla dimensione strutturale del problema: l'ampiezza dei settori a bassa retribuzione, la diffusione dei contratti pirata, le trasformazioni del mercato del lavoro. Coerentemente con una tradizione del giornalismo politico italiano che privilegia l'arena istituzionale rispetto all'analisi delle politiche pubbliche, il salario minimo è stato raccontato soprattutto come una partita tattica giocata nelle aule di Camera e Senato o nelle riunioni delle diverse Commissioni interessate.[8]

In questo senso, la copertura mediatica del salario minimo si è appiattita sui rituali parlamentari: i botta e risposta tra maggioranza e opposizione, le anticipazioni sulle bozze del disegno di legge, le reazioni alle dichiarazioni del Presidente della Repubblica, le strategie comunicative dei leader. La questione salariale è così diventata un "tema caldo" non per la sua rilevanza sociale, ma perché costituiva un terreno di scontro tra blocchi politici. Le scelte editoriali hanno dunque contribuito a trasformare un problema economico e sociale di lungo periodo in un episodio circoscritto dell'agenda legislativa, governato dai tempi, dalle mediazioni e dai calcoli tattici delle forze politiche.

Questa tendenza alla parlamentarizzazione del tema, pur con alcune eccezioni che hanno riportato l'attenzione sulle condizioni del lavoro povero,[9] ha trasformato il salario minimo da una misura che poteva potenzialmente incidere sulle forme più dure di povertà lavorativa in un banco di prova per i rapporti di forza tra i partiti e per la coesione del cosiddetto campo largo progressista. Questa dinamica non è episodica, né imputabile soltanto all'agenda politica del momento. Il giornalismo politico italiano è fortemente dipendente dalle fonti parlamentari. L'ingresso del salario minimo nell'agenda legislativa ha dunque attivato meccanismi ben noti: focus sulle dichiarazioni dei

minile. Naturalmente non dobbiamo dimenticare le disparità sociali e territoriali che perdurano; gli esclusi; il fenomeno dei lavori precari e sottopagati. Il basso livello retributivo di primo ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, che induce tanti di loro a recarsi all'estero a condizioni migliori". (Fonte: quirinale.it)

8 Secondo la teoria dell'*indexing* (Bennett, 1990), i media riflettono la struttura del conflitto tra le élite. Poiché in Italia l'arena parlamentare è il luogo principale in cui si manifesta il conflitto politico formale, i giornali tendono ad allinearsi ai frame forniti da partiti e leader, privilegiando le dichiarazioni e gli interventi dei leader, finendo così per marginalizzare il punto di vista della società civile, degli esperti e dei movimenti. Dal punto di vista storico, è negli anni Ottanta che il giornalismo politico italiano diventa "parlamento-centrico", quando dopo la stagione della contestazione il conflitto politico si è fortemente istituzionalizzato, con la conseguenza che i media sono diventati scarsamente autonomi dalle élite politiche. In sintesi, la notizia politica è la notizia sulle istituzioni, non sulle conseguenze sociali delle politiche.

9 Ad esempio, si vedano gli editoriali di Andrea Garnero ("Sono gli stipendi bassi a non far crescere il Paese", *La Stampa*, 25 Marzo, 2025) e Chiara Saraceno ("Cara Calderone sui salari sbaglia", *La Stampa*, 6 Giugno 2025)

leader, attenzione alle tattiche parlamentari, ricerca di retroscena e incastri tra calendarizzazioni, maggioranze e dissidi interni. La questione salariale è diventata "notizia" non per il fatto che riguardava milioni di lavoratori con retribuzioni insufficienti, ma perché inscritta nel conflitto tra blocchi politici.

Il caso del salario minimo evidenzia come la povertà, non solo quella lavorativa, sia trattata dai media come oggetto politico contingente anziché problema strutturale. Limitandosi alla copertura dei quotidiani nazionali, l'opinione pubblica ha potuto avvalersi di un dibattito centrato sulla dimensione tattica e comunicativa. Anche laddove le testate hanno dato spazio a voci critiche, queste non sono riuscite a riorientare in modo significativo la narrazione prevalente. È un approccio spiegabile sul piano dei rapporti tra media e politica, ma problematico sul piano democratico: un tema cruciale come il lavoro povero è stato assorbito dai ritmi e dalle contese della politica, senza che sia stato affrontato in tutta la sua urgenza economica e sociale.

Al netto della diatriba sul salario minimo, il nesso tra produttività, crescita dei salari e riduzione del lavoro povero ha, poi, un altro argomento derivato ricorrente, ossia gli investimenti in settori ad alto valore aggiunto.

Si prendano due estratti, da articoli di importanti giornalisti economici.

> È vero che l'occupazione in questi anni è aumentata, e che il numero dei contratti a tempo indeterminato e in generale delle ore lavorate, è salito. Ma questa non è necessariamente una buona notizia. Lo sarebbe se fosse aumentata l'occupazione nell'industria e nei servizi ad alto valore aggiunto. Ma il fatto che i salari non crescano (in Italia la quota dei salari sul valore aggiunto totale è diminuita di un punto, l'opposto di quanto è avvenuto in Francia e Spagna) suggerisce che i servizi che crescono non sono quelli che aumentano la produttività: cresce la logistica di Amazon, non Google Deep Mind. [Francesco Giavazzi, "Ripartire dai dati (giusti)", *Corriere della Sera* del 18 Maggio 2025]

> Investire nella difesa oggi non significa riconvertire vecchie fabbriche per costruire armi convenzionali o per acquistare proiettili e fucili. Di quelli ne abbiamo a sufficienza. Piuttosto significa investire la nuova disponibilità in ricerca e nei settori ad alto valore aggiunto dell'economia – nell'alta tecnologia, nell'intelligenza artificiale, nella robotica avanzata, nella logistica, nelle infrastrutture – con ricadute a pioggia per crescita, occupazione ed eccellenze imprenditoriali e con il rafforzamento di una voce che langue, gli investimenti. [Mario Platero, "Difesa, un'Europa sempre più autonoma", *Il Sole 24 Ore* del 28 giugno 2025]

Il frame produttivista emerge in forma ancora più esplicita negli articoli di Giavazzi e Platero, che rappresentano due declinazioni particolarmente chiare di questo soluzionismo fondato sulla centralità della crescita del valore aggiunto come via maestra per affrontare la povertà.

Nel caso di Giavazzi, il ragionamento è lineare: l'aumento dell'occupazione è un dato solo apparentemente positivo, perché non accompagnato da un corrispondente incremento dei settori ad alto valore aggiunto. In questa interpretazione, la povertà dei lavoratori italiani non deriva da scelte politiche redistributive inadeguate o da un deterioramento delle condizioni contrattuali, ma dall'errata composizione settoriale della crescita. Il problema non è la qualità del lavoro in sé, ma la qualità delle imprese e dei comparti che trainano l'economia. Ne deriva una forma di soluzionismo che attribuisce la responsabilità della povertà a una struttura produttiva "arretrata", suggerendo che le politiche sociali o salariali siano inefficaci se non inserite in una strategia di sviluppo industriale ad alto valore aggiunto. L'effetto implicito è lo spostamento dell'attenzione dalle condizioni dei lavoratori alle condizioni del sistema produttivo, rafforzando l'idea che il benessere dei primi "goccioli" da quello del secondo.

L'articolo di Mario Platero su *Il Sole 24 Ore* porta questo ragionamento alle estreme conseguenze. Il discorso parte da un tema – la difesa europea – che non riguarda direttamente la povertà o i salari, ma lo diventa quasi naturalmente attraverso il medesimo dispositivo retorico. Qui il soluzionismo produttivista assume la forma della "crescita strategica": investire in difesa non significa comprare armi, bensì stimolare l'innovazione tecnologica e l'alta produttività, con ricadute positive su occupazione, investimenti e competitività del Paese. Anche in questo caso, la lotta alla povertà non è nominata esplicitamente, ma è evocata attraverso il linguaggio delle "ricadute", delle esternalità positive e della "pioggia" di benefici che discenderebbe dagli investimenti nei settori considerati avanzati. Questa singolare versione della teoria del gocciolamento è stata peraltro molto ripresa, soprattutto all'indomani dell'approvazione di *ReArm Europe Plan* con diversi opinionisti, think thank e personalità con incarichi pubblici impegnati a dimostrare come gli investimenti nel settore degli armamenti producano crescita economica ed aumento dell'occupazione. D'altronde, come si legge nel *White Paper for European Defence – Readiness 2030*: "Lo sviluppo di un'industria europea della difesa forte e resiliente sosterrà la competitività europea e promuoverà lo sviluppo regionale e la crescita economica" (Ec 2025: 17; *tr. it degli AA.*).[10]

Il messaggio comunque è chiaro: la soluzione ai problemi sociali non sta nella riforma del welfare o nella redistribuzione, ma nella capacità di attivare processi di crescita nei comparti più dinamici dell'economia, dai quali – secondo una logica *trickle-down* aggiornata – deriverebbero benefici diffusi. Nel complesso, i due articoli, così come

10 Si vedano ad esempio: Maurizio Ricci, "Non solo difesa: il piano di riarmo può risvegliare l'economia Ue. Ma va finanziato con il debito", La Repubblica, 22 Marzo 2025; Carlo Marroni, "Panetta: produrre armi non favorisce la crescita economica", Il Sole 24 ore, 17 Gennaio 2025.

altri, mostrano che la stampa italiana incornicia la povertà all'interno della questione della modernizzazione economica: solo un'economia avanzata, protagonista nei settori chiave, può permettersi bassi livelli di povertà.

Purtroppo, nel racconto giornalistico contraddizioni come queste non sono sufficientemente problematizzate, riducendo la complessità delle cause della povertà alla performance del sistema produttivo e, coerentemente, proponendo rimedi affidati alla sua trasformazione: più valore aggiunto, più tecnologia, più investimenti, da quali per estensione deriverebbe meno povertà. Così facendo i giornali contribuiscono alla creazione di una "credenza sulla povertà" (Hunt, Bullock, 2016) che, pur richiamando la dimensione strutturale, al posto di quella individuale, non coglie nel segno. Il nocciolo di questa credenza è che i colpevoli non sono i poveri, ma lo Stato che non è capace di creare un'economia forte come "una marea che porta su tutte le barche" (altra metafora, presa di peso dagli anni Ottanta che circola ancora). Tenuto conto che il filone critico dell'economia neoliberista è da qualche decennio diventato *mainstream*,[11] spicca ancor di più l'anacronismo di certe soluzioni alla povertà che si leggono sui giornali. È singolare che una parte consistente del dibattito pubblico sulle soluzioni alla povertà prenda le mosse da "politiche fantasma" (*zombie economics*), misure morte e sepolte che continuano a camminare in mezzo a noi (Quiggin, 2010).

4.6 Rac(contare) i poveri: eliminare la povertà è ancora un obiettivo della politica?

L'analisi delle narrazioni mediatiche mostra come i quotidiani, nel trattare la povertà, riportino prevalentemente a tre cornici interpretative (numerica, produttivista e demografica) che orientano e restringono in modo significativo anche il campo delle soluzioni considerate plausibili o poste al centro del dibattito pubblico.

Se, come mostrato, il frame numerico produce allarme emotivo ed i frame demografico e produttivista tendono a collocare cause e soluzioni nel tempo lungo, cosa resta alle scelte da compiere nel presente?

Sotto questo profilo, è significativo che nel corpus testuale analizzato non emergano voci, partiti o movimenti europei o globali. La povertà appare come una questione interna al sistema Italia, mentre la dimensione sovranazionale è trattata solo come "va-

11 Per tutti, il premio Nobel per l'economia, Joseph Stiglitz, ha ripreso la metafora della marea, per specificare che "l'alta marea ha fatto salire solo i grandi yacht, lasciando molte delle barche più piccole a infrangersi contro gli scogli" (Stiglitz, 2018: 4).

riabile di contesto" o "complessità da gestire". Paradossalmente anche la guerra entra nel dibattito pubblico come leva di sviluppo economico, attraverso il rilancio di una industria degli armamenti, non come causa di impoverimento e precarizzazione globale.

Un approccio più processuale (attento alle traiettorie lavorative, alle condizioni abitative, alle reti di sostegno, al mancato sostegno nel momento in cui compaiono costi imprevisti, alle fasi di vulnerabilità e alle opportunità di mobilità sociale) consentirebbe invece di identificare leve di intervento più mirate e realistiche. In questa prospettiva, le soluzioni non coincidono solo con grandi riforme di sistema, né si esauriscono in misure simboliche, ma si compongono, in un'ottica che tiene assieme micro e macro, di politiche e progetti capaci di incidere sui meccanismi che producono concretamente impoverimento o che ostacolano l'uscita dalla povertà.

Sotto questo profilo, il ruolo dei media, rispetto al fenomeno della povertà è importante perché, nonostante i giornali non siano più il perno attorno al quale si forma l'opinione pubblica, continuano a essere attori rilevanti del dibattito soprattutto per il legame che hanno con la politica. I giornali, però, hanno editori, tradizioni culturali, pubblici diversi per cui gli articoli discussi in questo capitolo sono solo il punto di caduta di un sistema dell'informazione che risponde a logiche molto più complesse rispetto alle scelte argomentative del singolo giornalista. Non che ci siano delle ideologie editoriali che influenzano il taglio e il tono dei pezzi sulla povertà; tuttavia, è abbastanza intuitivo che alcuni schematismi argomentativi derivino non solo dalle scelte dei loro autori. Il discorso sarebbe lungo e complesso da affrontare in questa sede, però è doveroso citare alcuni dei fattori che possono influenzare la forma del discorso giornalistico sulla povertà: la crisi delle vendite e la rincorsa ai lettori sicuramente influisce sul tono degli articoli; lo spazio dato alle opinioni provenienza istituzionale, accademica e aziendale, non può non essere collegato alla proprietà dei giornali, al loro orientamento culturale e politico, nonché al legame con alcuni blocchi sociali e gruppi di pressione; infine, non è irrilevante che oggi, in termini di risposta dei pubblici, funzionino meglio contenuti brevi, sintetici, centrati su un'idea forte, invece di racconti lunghi, articolati e complessi. Tutto ciò per ribadire che se in Italia si parla di povertà in modo troppo semplice e riduttivo, i giornalisti sono parte della soluzione.

In altre parole, il giornalismo sulla povertà può contribuire a creare uno spazio pubblico nel quale il fenomeno non venga percepito come un destino statistico, ma come l'esito di scelte modificabili. Per farlo, occorre uscire dalle grandi narrazioni totalizzanti (demografiche o produttiviste) e restituire dignità analitica alla dimensione materiale delle vite dei lavoratori e delle famiglie. Solo così la povertà può tornare a essere un problema politico e non una condizione naturale o un effetto collaterale della storia economica del Paese.

In sintesi, il discorso mediatico italiano conta i poveri ma non ascolta le povertà. Riportare la questione dentro il linguaggio della rappresentanza significa riconoscerla come misura della distribuzione del potere, non solo della ricchezza. È il passaggio necessario per trasformare la conoscenza in azione politica e la contabilità in giustizia sociale.

Per le reti associative impegnate in attività di *advocacy* il rischio è di essere relegate al ruolo di "antenne sociali", capaci tutt'al più di fornire dati, senza che vi sia un riconoscimento della valenza critica delle proposte.[12] Per non eludere il confronto in termini di quantificazione della povertà, è importante che le organizzazioni sociali continuino e rafforzino le pratiche di *datactivism* (Bruno, Didier, Vitale, 2014). Attraverso osservatori, report e piattaforme di monitoraggio, esse non si limitano a fornire numeri, ma li integrano con analisi qualitative e narrative situate, contribuendo a ridefinire il discorso pubblico sulla povertà. Questa funzione è strategica per contrastare la monopolizzazione statistica da parte delle istituzioni e per introdurre prospettive che connettono indicatori e diritti, evidenze empiriche e responsabilità politiche.

Nell'elaborare una proposta utile a superare il paradosso di una povertà "visibile ma non rappresentata" si possono prevedere nuove strategie narrative. Ad esempio, Lawson e Nguyen (2022) ne propongono tre:

- *Zooming in-out*: alternare la scala di rappresentazione, passando dai trend macro ai micro-contesti, per rendere i dati tangibili senza perdere la proporzione.
- *Anchoring*: ancorare i numeri a riferimenti comprensibili (es. "1 persona su 10", equivalenze con città o comunità) per ridurre l'astrazione.
- *Painting*: integrare i dati con storie di vita e testimonianze, evitando la spettacolarizzazione, per restituire la complessità sociale dietro gli indicatori.

Queste tecniche non sono semplici espedienti retorici, ma strumenti per collegare il quantitativo con il qualitativo, trasformando la statistica da dispositivo di allarme o routine a leva di comprensione e azione pubblica.

Ci sono casi che mostrano come questa strategia sia possibile. Il successo editoriale di *La Misère du monde* di Pierre Bourdieu (1993) – oltre 80.000 copie vendute in Francia per un libro di novecento pagine e un impatto culturale che ha alimentato dibattiti politici e mediatici – dimostra che la ricerca sociologica, quando tradotta in forme accessibili, può uscire dall'accademia e diventare un evento pubblico. L'opera ha reso visibili le vite "invisibili" attraverso interviste e narrazioni ampie, trasformando dati qualitativi in strumenti di comprensione collettiva. A distanza di trent'anni, il riconoscimento del *Premio Pulitzer* 2017 a Matthew Desmond per il suo libro del 2016 *Evicted: Poverty and*

12 Peraltro, quando la povertà è rappresentata solo in termini numerici, anche le politiche e i finanziamenti si orientano verso ciò che è quantificabile tramite output, target, indicatori. Le organizzazioni sociali subiscono così una crescente pressione alla rendicontazione numerica (quanti utenti, quanti interventi, quante famiglie), non riuscendo a valorizzare esiti non misurabili come la costruzione di relazioni, il recupero della fiducia e la rivendicazione della dignità.

Profit in the American City (altro volume di quasi cinquecento pagine) conferma questa lezione: la capacità di coniugare rigore scientifico e *storytelling* è decisiva per incidere sul dibattito pubblico. Desmond, sociologo di Princeton, ha saputo trasformare un'analisi strutturale della povertà in un racconto che interpella il lettore, mostrando come le disuguaglianze siano prodotte da scelte politiche e comportamenti quotidiani.

Questi due casi, pur in contesti diversi, convergono su un punto: la conoscenza non basta se resta confinata nei circuiti specialistici. Per orientare politiche e sensibilità collettive occorre una comunicazione che integri dati e storie, analisi ed emozione, evitando sia la tecnocrazia sterile sia la spettacolarizzazione. È la "terza via" tra accademia e media: una divulgazione critica, capace di mantenere la complessità senza rinunciare alla chiarezza. In un'epoca tanto in preda al panico quanto alla noia, questa combinazione virtuosa è più che mai urgente: solo così il giornalismo e la ricerca possono diventare nuovamente leva di trasformazione democratica, e la divulgazione può recuperare la sua funzione civica.

Riferimenti bibliografici

Beck, U. (2013), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Editore.

Bennett, W. L. (1990), "Toward a theory of press-state" in *Journal of communication*, *40*(2), 103-127.

Best, J. (2017), *Social problems*, 3rd ed., Norton, New York.

Bobbio, N. (1966), "Prefazione" in Perelman, C., Olbrechts-Tyteca, L., *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, pp. XI-XIX.

Bourdieu, P. (1993), dir., *La Misère du monde*, Seuil, ed. it. *La miseria del mondo*, Mimesis, 2015.

Bruno, I., Didier, E., Vitale, T. (2014), "Statactivism. Forms of action between disclosure and affirmation" in *Partecipazione e Conflitto*, *7*(2): 198-220.

Busso, S. (2015). *"What works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione"* in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 56(3-4), 479-502.

Carrieri, V. (2012). "I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri" in *La Rivista delle politiche sociali*, *2*, 71-96.

Desmond, M. (2016). *Evicted: Poverty and Profit in the American City*, Crown; ed. it., *Sfrattati. Miseria e profitti nelle città americane*, La nave di Teseo, 2016.

Entman, R. M. (1993), "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm" in *Journal of Communication*, *43*(4), 51–58.

Foucault, M. (1972), *L'ordine del discorso*, Einaudi.

Gusfield, J. R. (1984), “On the side: practical action and social constructivism in social problems theory” In Schneider, J.W., J. I. Kitsuse, J.I. (eds.), *Studies in the Sociology of Social Problems*, Norwood: Ablex, pp. 31-51.

European Commision, (2025) White Paper for European Defence - Readiness 2030, https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en

Hunt, M. O., Bullock, H. E. (2016), “Ideologies and beliefs about poverty” in Brady, D., Burton. L. M. (eds.), *The Oxford handbook of the social science of poverty*, Oxford University Press, 93-116.

Jann, W., Wegrich, K. (2017), Theories of the policy cycle. In Fisher, F., J. Miller, G., S.Sidney, M., eds., *Handbook of public policy analysis*, Routledge, 69-88.

Lascoumes P., Le Galès P. (2018), *Sociologie de l’action publique*. 2e éd. Armand Colin.

Lawson, B.T., Nguyen, A. (2022), “Balancing between ‘Statistical Panic’ and ‘Statistical Boredom’: News, Numbers and Narratives in the Risk Society” in Stuart, A. (ed.), *The Routledge Companion to News and Journalism*, Routledge, 188-196.

Lawson, B.T. (2023), *The Life of a Number. Measurement, Meaning and the Media*, Bristol University Press.

Mouffe, C. (2011). *On the political*, Routledge.

Perelman, C., Olbrechts-Tyteca, L. (1966), *Trattato dell’argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi.

Quiggin, J. (2010), *Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk among Us*, Princeton University Press.

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

Slovic, P. (2013), “The more who die, the less we care” in Slovic, P., ed.,*The feeling of risk. New perspectives on risk perception*, Routledge, 69-77.

Slovic, P. Vastfjall, D. (2015) “The more who die, the less we care: psychic numbing and genocide” in Kaul, S., Kim, D., eds., *Imagining human rights*, de Gruyter, 55-68.

Stiglitz, J. E. (2018), *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*, Laterza.

Woodward, K. (2009), *Statistical Panic: Cultural Politics and Poetics of the Emotions*, Duke University Press.

Autrici e autori

Chiara Agostini: dottoressa di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, dal 2014 è ricercatrice senior del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. In precedenza ha lavorato come assegnista di ricerca per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna e L'Università degli Studi di Milano. La sua attività è concentrata soprattutto sulle politiche di contrasto alla povertà, di conciliazione, per l'infanzia e per i giovani. Nel 2024 ha curato i volumi "Welfare per le nuove generazioni. Scuola, salute mentale e promozione del benessere" (L'asino d'oro edizioni) e "La sfida del digitale: innovare la scuola per promuovere l'inclusione" (Giappichelli).

Cecilia Ficcadenti: Ph.D. in Scienze Sociali Applicate, svolge analisi e ricerche sul tema del welfare con particolare attenzione alla dimensione locale. Gli ambiti principali di interesse riguardano i temi della riproduzione sociale, della governance dei servizi socioassistenziali e del mercato del lavoro, su cui ha pubblicato diversi articoli scientifici e saggi.

Rosangela Lodigiani: è Professoressa ordinaria di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove coordina il Dottorato in Sociologia. Teoria, ricerca, applicazioni, ed è nel direttivo del centro di ricerca Wwell. Fa parte del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche del lavoro e di inclusione attiva, il nesso tra lavoro e welfare, il ruolo del dialogo sociale nel welfare locale. Su questi temi ha all'attivo un'intensa attività di ricerca e numerose pubblicazioni.

Franca Maino: È Professoressa Associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e Direttrice scientifica del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Fa parte del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà e della Cabina di regia del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. Nel 2023 ha scritto (con S. Sacchi, A. Ciarini, G. Gallo, R. Lodigiani e M. Raitano) "Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione"

(Egea) e ha curato "Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare" (Percorsi di secondo welfare). Nel 2025 ha curato il primo numero della Rivista Nessi dedicato al tema della povertà relazionale.

Leonardo Piromalli: PhD in Scienze Sociali, collabora con Iref dal 2024. Le sue attività di ricerca si concentrano in prevalenza su temi quali istruzione e formazione, governance e politiche pubbliche, tecnologia e media digitali, comunicazione pubblica e politica. Su questi argomenti ha pubblicato numerosi saggi e una monografia.

Antonio Russo: da marzo 2023 è Portavoce nazionale dell'Alleanza contro la povertà. Laureato in Scienze dell'educazione e della formazione colloca il suo impegno sociale e politico tra la ricerca, la promozione e il riconoscimento dei diritti umani a partire da quelli, civili, sociali e di cittadinanza.

Remo Siza: Sociologo, è autore del libro (2022) *The Welfare of the Middle Class. Changing relations in European welfare states* (Bristol: Policy Press) e del libro (2026) *The Twin Challenge of the Middle Class* (in corso di pubblicazione); membro del Comitato Tecnico dell'Alleanza contro la povertà in Italia. Svolge attività di ricerca e progettazione di servizi presso istituzioni pubbliche e associazioni in Italia e nel Regno Unito.

Paola Villa: Assistente Sociale, esperienza pluridecennale in organismi e reti di terzo settore. Svolge attività di ricerca, valutazione, animazione di comunità e facilitazione. Dal 2025 è dipendente Iref. Gli ambiti principali di interesse riguardano i temi dell'associazionismo e della partecipazione.

Gianfranco Zucca: Direttore dell'Istituto di Ricerche Educative e Formative, ha studiato filosofia del linguaggio, per poi specializzarsi in ricerca sociale e metodi qualitativi. In Iref dal 2003 si occupa in prevalenza di studi sul mercato del lavoro, la formazione, le migrazioni e la partecipazione sociale. Nel 2024 assieme a Cristiano Caltabiano e Tommaso Vitale ha curato "La prospettiva civica" (Fondazione Giangiacomo Feltrinelli), la decima edizione del Rapporto associazionismo sociale, programma di ricerca avviato nel 1984. Ha condotto e partecipato anche a numerose ricerche valutative soprattutto per enti di terzo settore.

ALLEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ
IN ITALIA

ISBN 979-12-243-2272-6