



IO CPI

Strumenti di reddito minimo e pensioni di invalidità civile sono sostituibili tra loro?

di Pietro Tempesta

10 luglio 2026

La fine del Reddito di Cittadinanza (Rdc) potrebbe aver avuto un effetto collaterale inatteso: una maggiore pressione sulle pensioni di invalidità civile. Dal gennaio 2024 il Rdc è stato sostituito dall'Assegno di Inclusione (ADI) e dal Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), restringendo la platea dei beneficiari. Chi è rimasto escluso potrebbe aver cercato accesso ad altre forme di sostegno economico, comprese le pensioni di inabilità, con il rischio di incentivare richieste non fondate su effettive condizioni di salute. Il fenomeno dei "falsi invalidi", noto anche in altri Paesi, è infatti associato all'uso improprio delle pensioni di invalidità come alternativa ai programmi di reddito minimo. Nel 2024 le pensioni di inabilità agli invalidi civili sono aumentate: quelle vigenti sono passate da 5.592 a 5.792 ogni 100mila abitanti, mentre quelle liquidate da 1.039 a 1.102. Numeri che rafforzano la necessità di verificare se le pensioni di invalidità stiano, almeno in parte, sostituendo gli strumenti di reddito minimo.

* * *

I programmi di reddito minimo sono un insieme di diverse misure di protezione sociale volte ad assicurare un livello minimo di risorse economiche a soggetti in situazioni di povertà o grave vulnerabilità economica. Le pensioni di inabilità agli invalidi civili, invece, sono prestazioni economiche il cui beneficio è subordinato all'accertamento dell'incapacità di svolgere un lavoro. È chiaro come queste misure rispondano a problemi differenti. In una precedente nota, tuttavia, si mostrava come l'erogazione delle pensioni di invalidità civile potesse riflettere logiche clientelari (i "falsi invalidi") e non effettive necessità da parte dell'utenza, rivelandosi sostituti (chiaramente inappropriati) dei programmi di reddito minimo.¹

¹ Vedi la nostra precedente nota: "[L'andamento delle pensioni di invalidità e delle indennità di accompagnamento in Italia](#)". 24 giugno 2022.

Partendo da queste premesse, in questa nota ci chiediamo se e come la modifica in senso restrittivo nel gennaio 2024 del Reddito di Cittadinanza, uno strumento di reddito minimo considerato molto accessibile per la sua possibilità di essere usufruito da molte tipologie di individui, abbia influenzato la domanda di pensioni agli invalidi civili.

La riforma del Reddito di Cittadinanza

Il Reddito di Cittadinanza (Rdc) è stato uno strumento di contrasto alla povertà introdotto dal governo Conte I.² Entrato in vigore il 29 gennaio 2019, in linea con molte delle riflessioni sulle politiche attive del lavoro, si componeva di due elementi principali: un sussidio economico e un percorso di reinserimento lavorativo. Il primo elemento consisteva in un trasferimento monetario erogato mensilmente a quei nuclei familiari in grado di soddisfare sia alcune condizioni economiche (relative all'ISEE, al reddito familiare, al patrimonio mobiliare e immobiliare) che di cittadinanza.³ Il secondo elemento del Rdc era rappresentato da un programma di reinserimento nel mondo del lavoro. L'obiettivo era quello di trovare, attraverso la collaborazione con i Centri per l'Impiego, un'occupazione stabile ed adeguata per i beneficiari considerati occupabili, in modo da renderli autonomi da strumenti assistenziali.

Dal 1 gennaio 2024, il governo Meloni ha sostituito il Rdc con due misure separate: l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).⁴ L'ADI intende supportare i nuclei familiari più fragili, che spesso hanno difficoltà a trovare un'occupazione nel breve termine, mentre il SFL si pone come uno strumento assistenziale (meno generoso dell'ADI) per quegli individui momentaneamente disoccupati che si impegnano a partecipare attivamente ad iniziative per trovare lavoro.⁵

Le due misure che hanno sostituito il Rdc sono state spesso etichettate come meno generose e talvolta anche come una "brutta copia" del predecessore.⁶

² Per il testo del Decreto-Legge che ha introdotto il Reddito di Cittadinanza, vedi: ["DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4"](#), *Gazzetta Ufficiale*, 28 gennaio 2019. Questo Decreto-Legge ha introdotto anche la Pensione di Cittadinanza, uno strumento per quei nuclei familiari che avessero già soddisfatto i requisiti del Rdc e che comprendessero componenti dai 67 anni in su e/o componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienti. Restano famose le affermazioni di alcuni membri del governo che dichiararono di "avere abolito la povertà".

³ Per approfondire le caratteristiche del Reddito di Cittadinanza, vedi INPS, ["Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza"](#).

⁴ Per il testo del Decreto-Legge che ha introdotto l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro, vedi *Gazzetta Ufficiale*, ["DECRETO-LEGGE 4 maggio 2023, n. 48"](#).

⁵ Per approfondire le caratteristiche dell'Assegno di Inclusione, vedi INPS, ["Assegno di Inclusione \(ADI\)"](#). Per approfondire le caratteristiche del Supporto per la Formazione e il Lavoro, vedi INPS, ["Supporto per la Formazione e il Lavoro \(SFL\)"](#).

⁶ Vedi: M. Pomini, ["La destra rivede il reddito di cittadinanza con l'assegno di inclusione: una brutta copia"](#), *Il Fatto Quotidiano*, 22 giugno 2023.

Alcuni evidenziano come le caratteristiche dei nuclei familiari che beneficiano dell'ADI (più frequentemente residenti al Sud, in possesso di cittadinanza italiana e composti da minori) siano diverse dalle caratteristiche dei nuclei familiari in povertà assoluta individuati dall'ISTAT.⁷ Ciò è in gran parte dovuto alla differenza tra il metodo con cui si calcola la povertà assoluta e i criteri secondo cui viene erogato il sussidio, che impediscono a molte famiglie in forte precarietà di usufruire di questo aiuto economico. Le critiche non provengono solo dalla stampa specializzata, ma anche da realtà che hanno concretamente a che fare con persone in condizioni di estremo bisogno. Un esempio è rappresentato dal rapporto Caritas 2025, che contiene una critica all'ADI per aver escluso moltissimi poveri.⁸

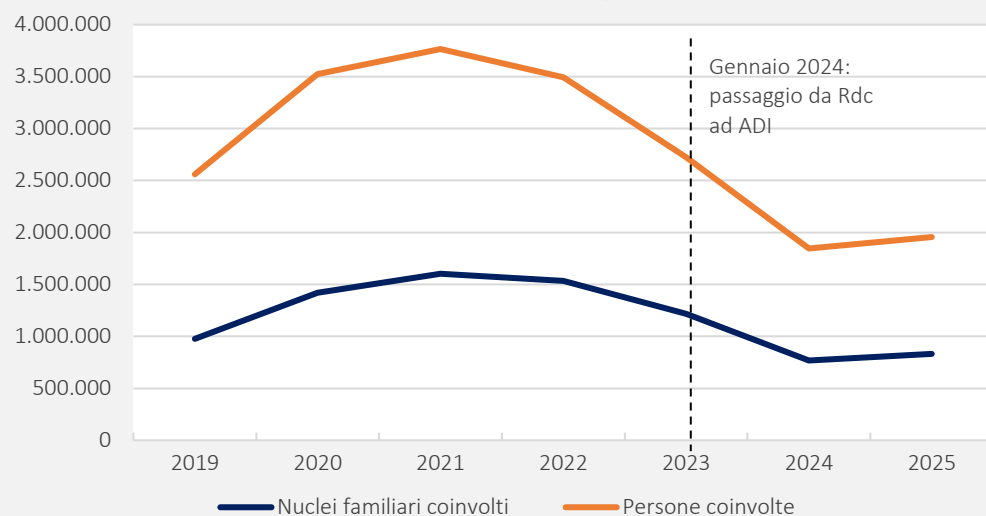
Da una parte, la combinazione ADI-SFL raggiunge un numero più ristretto di nuclei familiari e di persone, dato che si rivolge a categorie più specifiche della popolazione rispetto al Rdc. Questo è confermato dai dati sul coinvolgimento di persone e nuclei familiari (Fig. 1): nel passaggio dal Rdc all'ADI, avvenuto nel 2024, si registra una diminuzione del numero di persone coinvolte del 32% e del numero di nuclei familiari coinvolti del 37%. Dall'altra, i nuovi provvedimenti introducono vincoli di accesso *meno* stringenti per i possibili beneficiari, il che mitiga la natura più selettiva dell'ADI.⁹ Inoltre, l'importo medio mensile dell'ADI si attesta su livelli decisamente più alti di quello del Rdc, con un aumento che si è verificato soprattutto nell'ultimo anno più che nella fase iniziale della riforma (Fig. 2). Questo incremento non è dovuto ad un mero recupero dell'inflazione: tra il 2019 e il 2025, infatti, l'inflazione cumulata si aggira intorno al 19%, mentre nello stesso periodo l'importo delle misure di reddito minimo è cresciuto del 42%.

⁷ Vedi: M. Baldini e S. Toso, ["Neanche l'Adi cattura la povertà assoluta"](#), *Lavoce.info*, 26 novembre 2024.

⁸ Vedi: P. Foschini, ["Povertà, la Caritas boccia l'Assegno di inclusione: taglia fuori metà dei poveri"](#), *Corriere della Sera*, 8 ottobre 2025.

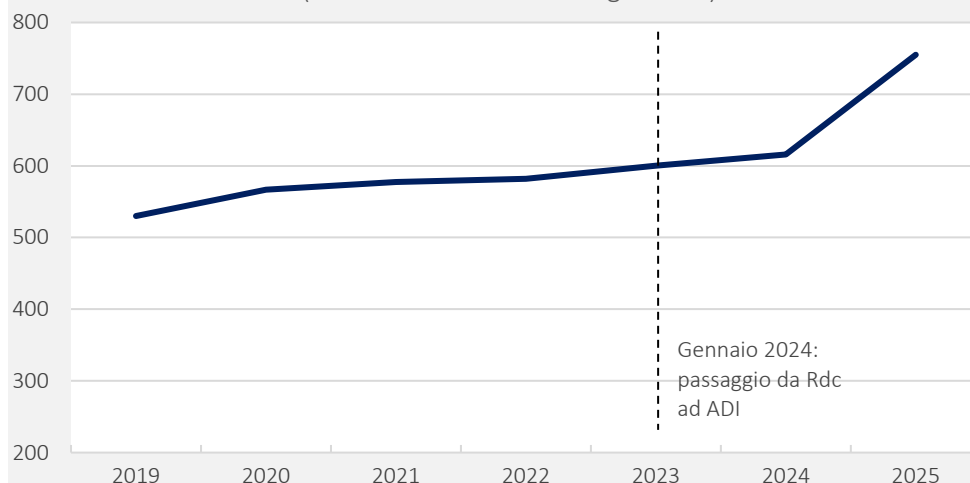
⁹ Per esempio, per l'ADI è necessario aver risieduto in Italia almeno 5 anni nel momento in cui si presenta la domanda, mentre per il Rdc questa soglia era fissata a 10 anni. Inoltre, alcuni requisiti economici da rispettare per accedere all'Assegno di Inclusione sono più permissivi: due casi sono rappresentati dalla soglia massima del valore ISEE, pari a 10.140 euro per l'ADI e a 9360 euro per il Rdc, e dalla soglia base massima del reddito familiare, equivalente a 6500 euro per l'ADI contro i 6000 del Rdc.

Fig. 1: Coinvolgimento Rdc-ADI, 2019-2025
(valori al 31 dicembre di ogni anno)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati INPS.

Fig. 2: Importo medio mensile Rdc-ADI, 2019-2025
(valori al 31 dicembre di ogni anno)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati INPS.

Le pensioni di inabilità, i “falsi invalidi” e i “veri poveri”

Le pensioni di inabilità agli invalidi civili sono trasferimenti monetari pensati per quei soggetti a cui viene riconosciuta l'impossibilità di lavorare in maniera totale (100%) e permanente (invalidi totali) e che si trovano in una condizione economica di bisogno.¹⁰ L'erogazione di questa prestazione economica è subordinata ad una serie di ulteriori vincoli relativi all'età, alla cittadinanza, alla residenza e al reddito. A questo strumento si può aggiungere l'indennità di

¹⁰ Per approfondire le caratteristiche della pensione di inabilità agli invalidi civili, vedi INPS, ["Pensione di inabilità agli invalidi civili"](#).

accompagnamento, un sostegno economico cumulabile senza requisiti reddituali valido per quei soggetti che siano impossibilitati a deambulare senza un accompagnatore o siano incapaci di compiere autonomamente azioni di vita quotidiana.

Queste misure, sebbene ricoprano una funzione chiaramente diversa dai programmi volti al contrasto della povertà e alla garanzia di un reddito minimo, sono spesso utilizzate impropriamente come sostituti. Questo succede soprattutto a causa del fenomeno dei “falsi invalidi”, che riescono ad ottenere i benefici di queste prestazioni anche in assenza dei presupposti necessari. La spinta ad “aggirare” lo Stato è ancora più forte se il soggetto in questione non è in grado di soddisfare i requisiti previsti per gli strumenti di reddito minimo, poiché cercherà di ottenere, anche illegalmente, aiuti economici di altro tipo.

Il problema non è limitato al nostro Paese. Esistono infatti numerosi contributi della letteratura economica internazionale che approfondiscono il tema della selezione dei soggetti idonei alle pensioni di invalidità. Per esempio, uno studio effettuato sui cittadini americani che hanno fatto richiesta di strumenti di assistenza economica per invalidi tra il 1992 e il 1996 stima che circa il 20% degli individui a cui vengono riconosciute le prestazioni non sono disabili. Dalla stessa indagine emerge però che circa il 60% di persone a cui vengono negate queste misure lo sono.¹¹ Questi dati confermano che, anche in contesti diversi dall'Italia, si osserva non solo un problema legato ai falsi invalidi, ma anche un'incapacità di individuare in maniera adeguata i soggetti vulnerabili realmente bisognosi di supporto economico. Riguardo quest'ultimo problema, un altro lavoro, sempre condotto su un campione di cittadini americani, sottolinea che le donne inabili al lavoro hanno una probabilità maggiore di vedersi rifiutata la domanda per la pensione di invalidità.¹²

Un sottoinsieme di questo filone si propone di testare quali contromisure siano più efficaci per prevenire l'erogazione delle prestazioni verso soggetti non idonei. Una possibile strada consiste nell'aumentare la severità nel processo di *screening*, in modo da ridurre il numero di richieste effettuate da persone non meritevoli di ricevere la pensione di invalidità. Allo stesso tempo, questa opzione può portare ad escludere molti individui che in realtà dovrebbero beneficiare di queste misure.¹³ A tal proposito, uno studio sull'Austria

¹¹ Vedi: Benitez-Silva, H., Buchinsky, M., & Rust, J. (2004). [How large are the classification errors in the Social Security Disability Award Process?](#). NBER Working Paper No. 10219, National Bureau of Economic Research.

¹² Vedi: Low, H., & Pistaferri, L. (2024). [Disability insurance: Error rates and gender differences](#), NBER Working Paper No. 26513; revised May 2024. National Bureau of Economic Research.

¹³ Per approfondire questo tema, vedi: Low, H., & Pistaferri, L. (2010). [Disability risk, disability insurance and life cycle behavior](#), NBER Working Paper No. 15962, National Bureau of Economic Research.

evidenza che l'introduzione di regole più stringenti per l'accesso alle pensioni di disabilità ha effetti migliori rispetto a ridurre gli importi.¹⁴ Questa differenza emerge osservando il "moltiplicatore fiscale", cioè il rapporto tra il risparmio fiscale "complessivo" generato da una data riforma delle pensioni di invalidità e il risparmio fiscale "meccanico", definito come il risparmio fiscale calcolato ipotizzando l'assenza di modifiche comportamentali nei possibili percipienti. Se il moltiplicatore fiscale è maggiore di 1 vuol dire che la riforma induce delle variazioni nei comportamenti che amplificano il risparmio fiscale "meccanico" generato dalla riforma.¹⁵ Sulla base delle stime degli autori, l'adozione di criteri di ammissibilità più rigorosi porterebbe ad un moltiplicatore fiscale intorno a 2,0-2,5, mentre in caso di riduzione dell'entità delle prestazioni questo indicatore sarebbe uguale a 1,3-1,4. Questo perché l'adozione di criteri più stringenti comporta, in parte, un'esclusione automatica di alcuni soggetti dai benefici di questi strumenti, generando un risparmio maggiore per le finanze pubbliche.¹⁶ D'altro canto, contenere gli importi erogati può avere un effetto solo nel caso in cui vengano ridotti gli incentivi delle persone a richiedere le pensioni di invalidità. Ciò non è detto che accada, specialmente se i beneficiari sono in situazioni vulnerabili tali da indurli comunque ad ottenere un aiuto economico, seppur più limitato, da parte dello Stato.

Il tema delle pensioni di invalidità si intreccia anche con quello del mercato del lavoro e della disoccupazione, che è chiaramente connessa con la questione della povertà. Un importante studio del 2003 mostra come le richieste per le pensioni di invalidità siano aumentate maggiormente nelle aree economicamente depresse degli Stati Uniti che hanno subito maggiori perdite dal punto di vista occupazionale.¹⁷ Questo evidenzia come questi strumenti siano considerati dei sostituti dei sussidi di disoccupazione, provocando una riduzione del tasso di disoccupazione che risulta problematica in quanto

¹⁴ Vedi: Haller, A., Staubli, S., & Zweimüller, J. (2024). [Designing disability insurance reforms: Tightening eligibility rules or reducing benefits?](#) *Econometrica*, 92(1), 79–110.

¹⁵ Se, per esempio, il moltiplicatore fiscale è uguale a 1,5, significa che la riforma ha generato, a fronte di un risparmio meccanico di 100 euro, un risparmio totale per lo stato di 150 euro. I 50 euro addizionali sono dovuti a come i possibili percipienti interessati hanno modificato i propri comportamenti, ed in questo caso tali cambiamenti riescono ad aumentare il risparmio fiscale della riforma. Se il valore del moltiplicatore è inferiore a 1, vuol dire che i cambiamenti comportamentali dei possibili percipienti generano un risparmio finale per lo Stato inferiore al risparmio provocato dal solo cambiamento normativo.

¹⁶ Un esempio è rappresentato da una riforma varata in Danimarca nel 2013, in cui la concessione della pensione di invalidità per i soggetti sotto i 40 anni è stata fortemente limitata in cambio di un "programma di risorse" volto a migliorare la loro capacità lavorativa in vista di un eventuale reinserimento occupazionale. In questa circostanza, si è potuto generare un risparmio fiscale indipendente dalle decisioni degli under 40 a cui è stata imposto questo intervento. Per approfondire la riforma, vedi: ["Denmark Country Fiche - 2024 Ageing Report"](#), Ministero delle Finanze Danese.

¹⁷ Vedi: Autor, D. H., & Duggan, M. G. (2003). [The rise in the disability rolls and the decline in unemployment.](#) *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 157-205.

dovuta alla fuoriuscita di una quota di individui dalla forza lavoro. Anche in questo caso riemerge la questione dei “falsi invalidi”: è difficile, infatti, immaginare che tutte le persone disoccupate che abbiano richiesto e ottenuto l’invalidità siano davvero in possesso dei requisiti necessari. Un’altra indagine condotta in Italia evidenzia, invece, come l’accesso alle pensioni di invalidità possa essere impiegato come mezzo per uscire in modo anticipato dal mercato del lavoro.¹⁸ Questo ci fa capire che gli strumenti assistenziali possono esser presi in considerazione non solo da chi è senza lavoro, ma anche da chi è in possesso di un’occupazione.

In Italia la questione dei “falsi invalidi” è stata affrontata in modo più esplicito attraverso il Piano straordinario di verifica delle invalidità civili, iniziato nel 2009 e durato fino al 2012.¹⁹ Nel corso di quattro anni, il Piano ha portato ad effettuare 854.192 controlli straordinari per verificare che le pensioni agli invalidi civili fossero erogati a soggetti in grado di soddisfare i requisiti necessari.²⁰ Le revoche sono state 67.225, il 7,9% delle verifiche, il che segnala un problema di frodi relativamente più contenuto di quanto ci si potrebbe aspettare dal contesto italiano.²¹

Cosa dicono i dati più recenti

Individuare una relazione causale tra il livello di generosità degli strumenti di reddito minimo e il ricorso a pensioni di invalidità e capire se le due misure sono in qualche modo fungibili tra loro non è affatto facile e richiede strumenti statistici avanzati di analisi controfattuale. Tuttavia, alcune evidenze puramente descrittive possono essere colte guardando all’andamento delle pensioni di invalidità civile negli ultimi anni, rappresentate nelle Figg. 3 e 4. La prima riguarda le pensioni vigenti, ovvero le pensioni *attive* in un dato momento, mentre la seconda riguarda le pensioni *liquidate*, ovvero le nuove pensioni che vengono concesse in un certo periodo. In corrispondenza dell’effettiva introduzione del Rdc, avvenuta nell’aprile 2019, non vi è stata una ricaduta negativa né sullo stock di pensioni, poiché nel 2020 si è registrato un aumento dell’1,2% nel numero di pensioni vigenti ogni 100.000 abitanti, né sul flusso, dato che le pensioni liquidate nel corso del 2019 sono cresciute del 2,2%

¹⁸ Vedi: Brugiavini, A., & Peracchi, F. (2015). [Health status, disability insurance, and incentives to exit the labor force in Italy: Evidence from SHARE](#), In D. A. Wise (Ed.), *Social security programs and retirement around the world: Disability insurance programs and retirement* (pp. 411–454). University of Chicago Press.

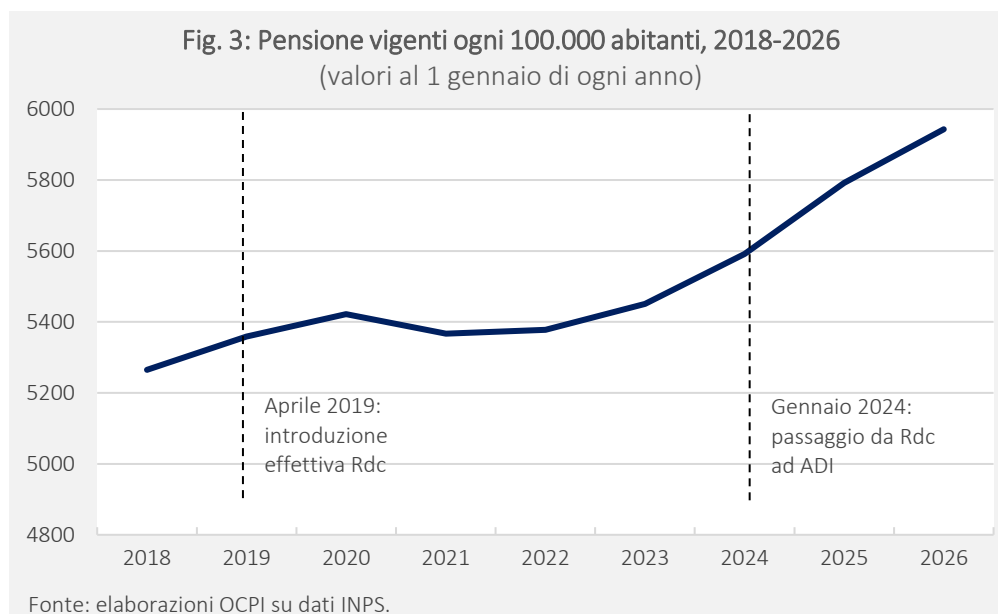
¹⁹ Non si hanno notizie di altri piani straordinari di verifica delle invalidità civili effettuati dall’INPS dopo il 2012.

²⁰ Vedi Camera dei Deputati, ["Interrogazione Parlamentare Lenzi-Biondelli"](#), 29 maggio 2014.

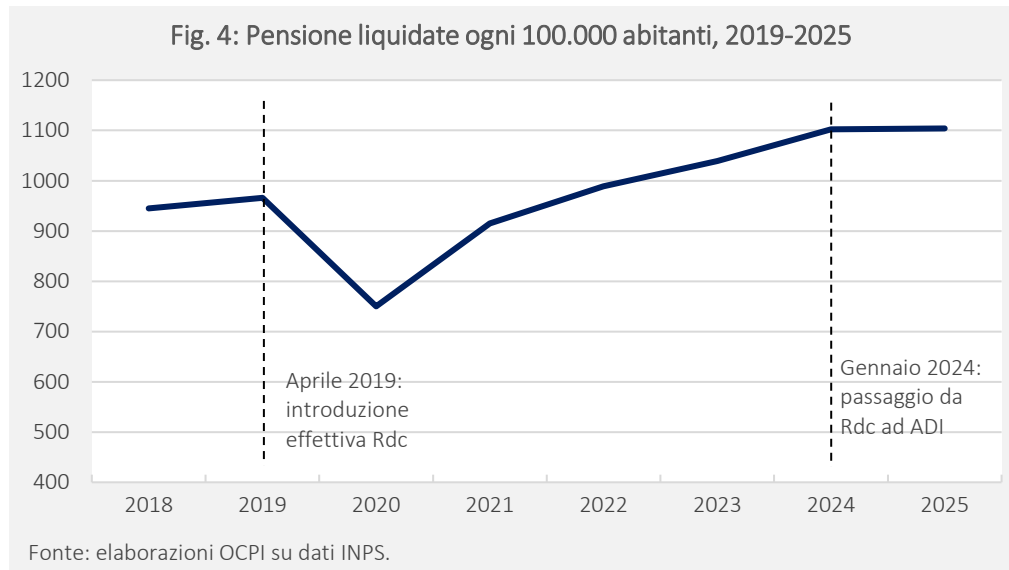
²¹ Inoltre bisogna precisare che non tutte le revoche implicano delle frodi. Le revoche possono, infatti, essere dovute ad altri fattori quali il miglioramento delle condizioni di salute del soggetto o una revisione della valutazione medico-legale.

rispetto all'anno precedente. Il calo di queste ultime nel 2020, più che all'implementazione di una misura di reddito minimo, può essere stato causato da un ritardo nelle procedure di accertamento medico-legale per l'ottenimento delle prestazioni dovuto alla pandemia, come spiegato in una nostra precedente nota sulle pensioni agli invalidi civili.²²

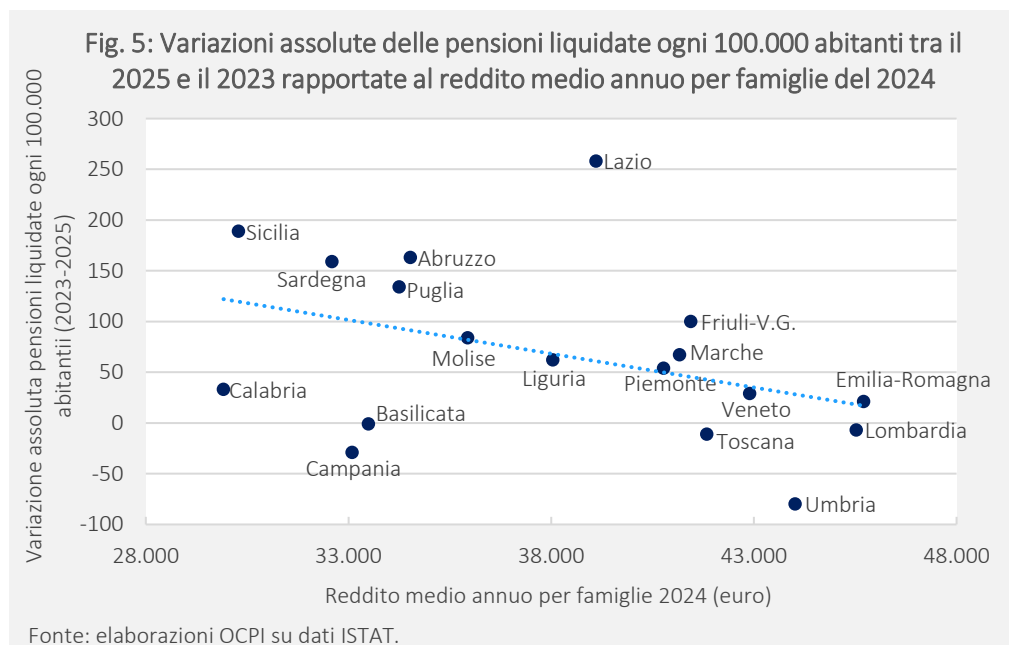
Diverso è il caso per il passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di inclusione, verificatosi nel gennaio 2024. In seguito all'entrata in vigore di uno strumento destinato ad una platea più ristretta di possibili beneficiari, il numero di prestazioni vigenti agli invalidi civili è passato da 5592 a 5792 ogni 100.000 abitanti, mentre quello delle prestazioni liquidate è passato da 1039 a 1102. Incrementi consistenti sono visibili anche nell'anno precedente, quando però il governo Meloni aveva già iniziato a ridimensionare il Reddito di Cittadinanza, limitando il numero massimo di mensilità erogabili a 7 per gran parte dei beneficiari. È possibile, quindi, che queste restrizioni abbiano spinto i beneficiari del Rdc a provare ad ottenere anche la pensione di invalidità, dato che queste misure sono tra loro cumulabili.



²² Si veda ancora la nostra nota precedente: ["L'andamento delle pensioni di invalidità e delle indennità di accompagnamento in Italia"](#). 24 giugno 2022.



La Fig. 5 mostra, infine, che l'aumento del numero di pensioni liquidate ogni 100.000 abitanti è minore nelle regioni in cui il reddito annuo è maggiore, con alcune regioni caratterizzate persino da una diminuzione. Nelle regioni con reddito più basso, tuttavia, si riscontra molta eterogeneità, poiché in alcune si rintraccia un aumento significativo delle pensioni liquidate, mentre in altre questa variazione è ridotta o negativa. L'eccezione è rappresentata dal Lazio, regione nella quale l'incremento delle pensioni liquidate è stato ben superiore rispetto a tutte le altre regioni (250 in più ogni 100.000 abitanti).



L'evidenza descrittiva sembrerebbe dunque suggerire che i due strumenti sono intercambiabili fra loro, suggerendo come un nuovo Piano Straordinario di revisione delle prestazioni sia probabilmente necessario. Altrettanto necessario è capire come raggiungere quelle famiglie davvero povere che restano escluse dalle misure pensate per loro.