



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

CAPP - Centro di
Analisi delle Politiche Pubbliche

CAPPaper

n. 186 | ottobre 2023

La tormentata via italiana al reddito minimo e il ruolo della sinistra

Rosa Mulè, Stefano Toso

Dipartimento di Economia Marco Biagi
www.capp.unimore.it

La tormentata via italiana al reddito minimo e il ruolo della sinistra

Rosa Mulè

Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università di Bologna

Stefano Toso

Dipartimento di Scienze economiche, Università di Bologna

9 ottobre 2023

ABSTRACT

La tormentata via italiana al reddito minimo e il ruolo della sinistra

Nel 2018, l'Italia è diventata l'ultimo degli Stati membri dell'UE a introdurre una misura di reddito minimo. Il nostro lavoro contribuisce a spiegare perché l'Italia è approdata così tardivamente a tale misura, indagando il ruolo che la sinistra italiana ha storicamente svolto nell'evoluzione delle politiche di lotta alla povertà. Si tratta di un argomento sorprendentemente trascurato. La nostra tesi è che fino alla caduta del Muro di Berlino la sinistra italiana si è concentrata sugli *insiders* del mercato del lavoro - cioè i lavoratori dipendenti a tempo pieno e indeterminato - senza apparentemente preoccuparsi degli individui più vulnerabili, gli *outsiders*. Questo ha contribuito a far sì che il nostro paese non si dotasse di un istituto di contrasto della povertà in quanto tale. La mancanza di azione politica si è tuttavia accompagnata a un vivace dibattito tra gli intellettuali e i politici di sinistra che nell'ultimo decennio del secolo scorso ha favorito l'avvio di politiche locali di reddito minimo e la sperimentazione nazionale con il primo governo Prodi del *Reddito minimo di inserimento* (RMI). Gli effetti della grande recessione del 2007-2008 e il successo elettorale nel 2013 del Movimento 5 stelle, che ha fatto del *Reddito di Cittadinanza* la sua bandiera politica, hanno alimentato nuovamente il dibattito pubblico sulle politiche contro la povertà, dopo un decennio di relativo silenzio, successivo alla mancata messa a regime del RMI. La 'minaccia' elettorale determinata dal M5S ha indotto il PD a rompere gli indugi e a istituire nel 2018 con il governo di centro-sinistra guidato da Paolo Gentiloni il *Reddito di Inclusione*, il primo schema nazionale di reddito minimo. Il nostro lavoro dimostra, da un lato, l'importanza delle variabili politiche, come la struttura e la dinamica della competizione partitica, nell'azione di contrasto della povertà e, dall'altro, il ruolo di innovatore politico svolto dalla sinistra in Italia.

Una precedente versione di questo paper è stata presentata al convegno *Dove sta andando la sinistra italiana?* tenutosi il 29 novembre 2022 presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Una versione riveduta in lingua inglese è in corso di pubblicazione nel *Journal of Modern Italian Studies* all'interno di una *Special Issue* intitolata *'What's left of the Italian left?'*.

1. Introduzione

Questo lavoro prende in esame il lungo e tormentato cammino con cui l'Italia è giunta sul finire del decennio scorso ad introdurre, ultima nella Unione europea e a distanza di mezzo secolo dalle principali economie del Centro-Nord Europa, un istituto di lotta alla povertà ispirato al principio dell'universalismo selettivo, un ossimoro che implica la coesistenza tra un principio universalistico (l'irrelevanza di qualsiasi variabile categoriale ai fini del diritto all'accesso a una prestazione sociale) e l'applicazione del *means-test* per selezionare la platea dei beneficiari. L'obiettivo del lavoro è, in particolare, quello di analizzare in chiave storico-politica il contributo della sinistra italiana all'introduzione di uno schema di reddito minimo, in una prospettiva temporale di lungo periodo che va dal secondo dopo guerra ai giorni nostri.

Le nostre domande di ricerca sono le seguenti: quali dinamiche storico-politiche hanno impedito l'affermazione, anche in Italia, di una concezione universalistica dell'assistenza sociale, comparabile a quella vigente nel resto d'Europa da diversi decenni? Perché l'Italia è approdata così tardivamente (nel 2018) a una misura di reddito minimo, ossia a una misura di lotta alla povertà rivolta ai poveri in quanto tali, distinta dall'insieme di prestazioni categoriali (pensioni sociali, integrazioni al minimo delle pensioni, trattamenti di invalidità civile, assegni familiari, ecc.) destinate a tipologie specifiche di soggetti svantaggiati (anziani, disabili, lavoratori poveri con carichi di famiglia, ecc.) e caratterizzanti storicamente il welfare state italiano? Che ruolo ha avuto la sinistra nella elaborazione e implementazione di uno schema di reddito minimo che ponesse il nostro paese alla pari del resto d'Europa?

Numerosi sono i drivers che hanno esercitato un'influenza sull'evoluzione delle politiche di reddito minimo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi. Oltre a fattori socio-economici – un assetto iniziale del Welfare state meno evoluto rispetto agli standard degli altri paesi avanzati, il divario di sviluppo tra il Nord e il Sud del paese, una società fondata su forti legami di solidarietà familiare – possono essere chiamati in causa variabili storico-istituzionali, come la caduta del Muro di Berlino e il processo di unificazione europea, ed elementi di natura politologica, come la struttura e la dinamica della competizione partitica. E' su questi ultimi elementi che si concentra il presente lavoro.

L'impianto concettuale a cui ci ispiriamo è quello della teoria dei poteri di veto di Tsebelis [2002]. Secondo questa teoria, il funzionamento di un sistema politico dipende dal numero e dalla distanza ideologica degli attori (istituzionali e/o partitici) dotati di poteri di veto (*veto players*). In particolare, quanto maggiore è il numero di *veto players*, la distanza ideologica tra loro e l'eventuale divisione interna a ciascuno di essi, tanto minore è il *potenziale* di cambiamento di policy. Questa teoria, che non ci risulta sia mai stata applicata alla letteratura qui presa in esame, può essere utile per fare luce sul grado di incisività degli attori nell'implementare una determinata politica pubblica.

Lo studio retrospettivo del contributo dato dalla sinistra all'introduzione di uno schema di reddito minimo in Italia è condotto a partire da una suddivisione della storia politica del nostro paese, dal secondo dopoguerra ai giorni nostri, che consta di tre periodi. Il primo dei tre, che va dalla fine degli anni quaranta fino ai primi anni novanta e che coincide con un sostanziale immobilismo legislativo, viene esaminato nel secondo paragrafo. Nel paragrafo successivo ci si concentra sui due decenni a cavallo del millennio, in cui si assiste alla sperimentazione del *Reddito minimo d'inserimento* da parte

dei governi di centro-sinistra (Prodi-D'Alema-Amato) e alla sua mancata messa a regime. Il quarto paragrafo si sofferma sul decennio 2013-2022, che registra un'inedita competizione politica tripolare tra centro-sinistra, centro-destra e M5S, determinatasi in seguito all'affermazione del Movimento alle elezioni politiche del 2013 e del 2018. Con riferimento a questo terzo periodo, si prende in esame il ruolo svolto dai governi Gentiloni e Conte I nell'introduzione, rispettivamente, del *Reddito di inclusione* e del *Reddito di cittadinanza*. L'ultimo paragrafo trae alcune conclusioni.

2. *Status quo e path-dependency delle politiche di contrasto della povertà (1948-1992)*

Il primo periodo è il più lungo dei tre e si caratterizza per la presenza di un sistema multipartitico polarizzato e per il sedimentarsi di politiche assistenziali in larga parte risalenti al periodo fascista, di stampo categoriale, ossia destinate a soggetti in condizioni di bisogno economico ma appartenenti a specifiche categorie di soggetti (invalidi, anziani, residenti in nuclei familiari con figli a carico, ecc.)¹. In questa fase la DC occupa stabilmente il centro dello schieramento politico e sia i partiti della sinistra (il PCI e il PSI in primo luogo), sia il MSI appaiono concentrati sul loro elettorato di appartenenza. La forte distanza ideologica tra i partiti, il loro potere di veto incrociato, il ruolo di pivot politico esercitato dalla DC e le divisioni interne a quest'ultimo in merito alle prospettive di riforma del sistema di protezione sociale favoriscono il rafforzamento di un sistema di welfare familistico in cui le politiche per l'assistenza, e in particolare quelle finalizzate alla lotta alla povertà, sono demandate, in una logica di sussidiarietà, agli enti locali e alla Chiesa.

A fronte del disinteresse del policy maker verso il tema della povertà, si assiste tuttavia a un vivace dibattito pubblico sulle prospettive di riforma delle politiche di welfare, che trae linfa dai lavori della *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla* dei primissimi anni cinquanta. Obiettivo della Commissione è quello di indagare il fenomeno della povertà in Italia, con particolare riferimento alla popolazione residente nel Meridione. Le evidenze empiriche prodotte dalla Commissione mostrano come l'11,8% delle famiglie viva in condizioni di miseria e l'11,6% in condizioni disagiate², pari complessivamente al 23,4% delle famiglie italiane e a poco più di 11 milioni di individui [Ruffolo 1954; Braghin 1978; Cova 2007]. La distribuzione della povertà evidenzia una frattura netta tra aree geografiche: nel Nord e nel Centro Italia le famiglie disagiate sono rispettivamente il 4,3% e il 9,7%, contro il 21% nel Meridione. Il divario è ancora maggiore se il riferimento è alle famiglie che vivono in miseria. La Commissione raccomanda una più ampia copertura delle prestazioni di sicurezza sociale, con particolare riferimento a quelle di carattere assistenziale e avente funzione di assicurazione sul mercato del lavoro (ammortizzatori sociali), ritenendo la disoccupazione la causa fondamentale della caduta in povertà delle famiglie. Le raccomandazioni della Commissione rimangono tuttavia lettera morta e non riescono a scalfire il sostanziale immobilismo del legislatore [Fiocco 2003; Franco 2007; Paniga 2011].

¹ Cfr., per tutti, Ferrera et al. [2012], De Carlo [2020], Giorgi, Pavan [2021b] e Saraceno et al. [2022].

² E' interessante notare come i termini adottati dalla Commissione parlamentare per definire la povertà - miseria e disagio economico - rimandino, seppure in modo embrionale, a concetti (la povertà assoluta e la deprivazione materiale) che saranno rielaborati e oggetto di periodica misurazione da Istat ed Eurostat solo alcuni decenni dopo.

Dal canto loro i due maggiori partiti della sinistra (PCI e PSI) nei due decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale incentrano la loro azione politica in tema di politiche sociali assumendo che il problema da aggredire sia la disoccupazione e non anche la povertà, un tema quest'ultimo che negli anni del miracolo economico sembra oggetto di rimozione collettiva. Secondo tale visione, la povertà economica e le politiche assistenziali ad essa correlate, lungi dall'essere un campo d'azione per la lotta di classe, rappresentano un fenomeno sociale di natura congiunturale e un tema di policy di retroguardia, utile a stabilizzare il capitalismo [Cammarano 1982; Giorgi e Pavan 2021a]. Di qui la battaglia politica per l'introduzione e il rafforzamento di un sistema di ammortizzatori sociali, sia quelli in costanza di lavoro (Cassa Integrazione Guadagni), sia quelli per disoccupazione. Il tema dominante per la sinistra è quello della creazione di occupazione, unico rimedio noto per un'efficace azione di contrasto della indigenza economica.

Solo nei primi anni settanta compaiono negli organi di stampa di partito e in documenti politici del PCI e del PSI prime autocritiche della sottovalutazione del fenomeno della povertà di per sé, distinto da quello della mancanza del lavoro. E' in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche del 1972 che Enrico Berlinguer richiama l'attenzione sul tema dell'indigenza e scrive: "Siamo e dobbiamo essere la forza e la speranza di riscatto non solo per chi è sottoposto nelle fabbriche alle dure, spietate leggi dello sfruttamento capitalistico, ma anche per tutti coloro che i ceti dominanti privano delle necessità più elementari per l'esistenza e che non hanno, e spesso non possono avere, gli strumenti di difesa e di lotta che hanno i lavoratori occupati" [E. Berlinguer 1975]. Similmente, nella prefazione al volume di Ferdinando Terranova, *Il potere assistenziale*, è il fratello di Enrico Berlinguer, Giovanni, che si chiede: "Vi è stata [...] insensibilità umana, nel movimento operaio, verso le categorie più deboli, più diseredate, più emarginate? Può darsi che sul piano teorico sia stato colto in ritardo (questo sì) il rapporto sfruttamento/esclusione nell'odierno capitalismo; è probabile che l'accento preminente sul concetto di classe abbia appannato lo studio della collocazione dei gruppi intermedi e dei bisogni dei singoli individui; è possibile che nell'innalzare il ruolo del proletariato siano state trascurate le potenzialità di unione con il sottoproletariato" [G. Berlinguer 1975]. L'ammissione del ritardo con cui i partiti rappresentanti la classe operaia prendono atto della permanenza di sacche di povertà ed emarginazione sociale fa da premessa a una rivalutazione del ruolo delle politiche pubbliche per l'assistenza. E' sempre Giovanni Berlinguer che scrive: "Si ha l'impressione che la frontiera dell'assistenza sia stata finora considerata come una trincea troppo arretrata perché valesse la pena di impegnarvi le forze di un partito rivoluzionario [...] o come il teatro di operazioni necessariamente difensive. Ove è possibile denunciare gravissime malefatte e contenere in qualche misura l'estensione di un potere fra i più odiosi, ma non certo conquistare posizioni avanzate. In verità la frontiera assistenziale sarebbe una trincea arretrata se i bisogni assistenziali fossero soltanto la estensione di sacche di arretratezza storica della società italiana. Invece si sta dimostrando che essi sono anche fenomeni di una società in trasformazione, nella quale ogni sviluppo produttivo, ogni insediamento umano, ogni mutamento ambientale lascia dietro di sé profonde disgregazioni [G. Berlinguer 1975]³.

³ Sulle ambivalenze culturali che, per quel che riguarda l'attitudine riformista in materia di welfare state, segneranno nei decenni successivi gli eredi del PCI, cfr. Pennacchi (2008).

Un punto di discontinuità, se non sul piano dell'azione politica almeno su quello dello studio del fenomeno, è rappresentato dall'istituzione nel gennaio 1984 della *Commissione di indagine sulla povertà* con decreto dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Craxi. La Commissione, presieduta da Ermanno Gorrieri, adotta per la prima volta un concetto di povertà relativa, ovvero valuta la condizione di indigenza economica rispetto a una linea della povertà determinata in funzione di un indice posizionale (la media o la mediana) della distribuzione della spesa per consumi familiari, coerentemente allo standard internazionale adottato in quegli anni⁴. A partire da questa metodologia, la Commissione stima con riferimento al 1983 una condizione di povertà per 2,1 milioni circa di famiglie, pari all'11,3% della popolazione. A questo insieme si aggiungono altri 1,4 milioni circa di famiglie, corrispondenti al 7,6% della popolazione, che vivono in una situazione di quasi-povertà⁵, così che il numero di nuclei familiari che, complessivamente e con diversa intensità, vivono in condizioni di disagio economico, ammonta a 3,5 milioni circa, pari al 18,9% del totale delle famiglie.

Il passo con cui si conclude il rapporto della Commissione Gorrieri invoca in modo esplicito l'intervento del legislatore: "La persistenza di fasce povere dopo un quarto di secolo di intenso sviluppo dimostra la necessità di più incisivi processi distributivi e redistributivi di risorse a favore di chi versa in condizioni di inferiorità sociale. Ciò non può avvenire se altri ceti non vengono chiamati a qualche rinuncia" [Commissione di indagine sulla povertà 1985]. La Commissione ritiene urgente una revisione organica delle prestazioni monetarie di tipo assistenziale in quanto caratterizzate da un deludente impatto perequativo e subordinate a criteri di selettività non uniformi e insoddisfacenti: la verifica della condizione economica per stabilire il diritto al sussidio e il suo importo si applica infatti a un concetto di reddito (l'imponibile Irpef) inadeguato, sia perché calcolato a livello individuale anziché familiare, sia perché soggetto ai noti problemi di erosione ed evasione fiscale.

All'insegna del principio dell'universalismo selettivo, la Commissione Gorrieri pone con decisione il tema della riforma della spesa pubblica per assistenza, sottolineando la necessità di un riordino dei principali istituti tax-benefit vigenti e l'introduzione di una prestazione non categoriale, ancorché subordinata a stringenti limiti di reddito, rivolta ai poveri in quanto tali, denominata *Assegno sociale*. Il progetto dell'*Assegno sociale*, a cui seguirà nel 1995 la proposta di *Minimo vitale* della *Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione* guidata da Pierre Carniti, può essere considerata l'antesignano dei futuri schemi di reddito minimo che verranno sperimentati dai governi di centro-sinistra a cavallo del millennio e riproposti in seguito dai governi Monti, Letta, Renzi e Gentiloni⁶.

⁴ La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti coincideva – e coincide tuttora, sebbene l'Istat da quasi un ventennio stimi annualmente anche la povertà assoluta - con la spesa per consumi pro-capite, desunta dai dati di contabilità nazionale. Per calcolare la soglia di povertà relativa di nuclei familiari di numerosità diversa dalla coppia si applica la scala di equivalenza Carbonaro, una scala stimata dalla Commissione Gorrieri e tuttora in uso nelle statistiche ufficiali dell'Istat.

⁵ La soglia di quasi-povertà relativa per una coppia era fissata al 120% della spesa per consumi pro-capite.

⁶ Il neologismo "universalismo selettivo" verrà ripreso quindici anni più tardi circa dalla *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale* (la "Commissione Onofri") e rappresenterà la bussola con cui il legislatore si sarebbe dovuto orientare – questo era l'auspicio della Commissione – nell'azione riformatrice della spesa pubblica per l'assistenza, con particolare riferimento alla revisione dei criteri di *means-testing*, all'avvento dell'ISEE e all'introduzione del Minimo vitale e di altri istituti non categoriali minori, come l'assegno di maternità e l'assegno alle famiglie con almeno tre minori [Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale 1997a; 1997b]. Sullo scarto tra le indicazioni della Commissione e le realizzazioni concrete, e sulle ragioni anche culturali alla base dello scarto, cfr. Brandolini [2008].

Rinnovata nel 1988, la Commissione guidata da Ermanno Gorrieri continua a operare fino al 1990, allorché assume la nuova denominazione di *Commissione di Indagine sulla povertà e sull'emarginazione*. Alla presidenza della Commissione viene nominato Giovanni Sarpellon, che la guida per due mandati consecutivi fino al 1993. Sebbene anche la nuova Commissione, in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito comunitario, sia incaricata di effettuare ricerche e rilevazioni statistiche sulla povertà e sulle politiche (anche regionali e locali) per contrastarla, l'influenza sul decisore politico è trascurabile. Il rapporto finale della Commissione Gorrieri passa pressoché inosservato in Parlamento, conoscendo solo un limitato interesse in convegni del mondo cattolico o della sinistra⁷. Un trattamento non migliore viene riservato ai lavori della Commissione Sarpellon che, a causa di incredibili lentezze e ostacoli burocratici, riesce a portare a compimento solo una minima parte del lavoro previsto⁸.

Quali sono le conseguenze per le politiche di reddito minimo di questo *status quo* sul piano legislativo, pur in presenza di un rinnovato dibattito scientifico sul tema della povertà? La prima, in sé paradossale, è di spingere il legislatore a riforme incrementali che, senza rivedere in modo organico l'insieme affastellato delle prestazioni in moneta erogate a livello centrale, hanno l'effetto di aumentare il tasso di categorialità delle politiche assistenziali, caratterizzate da innumerevoli rivoli di spesa e tuttavia inefficaci a contrastare le sacche più gravi di povertà, annidate storicamente nel Meridione e tra le famiglie numerose con più di due figli a carico⁹. La seconda conseguenza è quella di procrastinare l'introduzione di una misura di sostegno del reddito, assimilabile a quelle vigenti nel resto d'Europa e basata su due elementi costitutivi: un trasferimento monetario che integra più o meno parzialmente il *poverty gap*, ossia la distanza che separa il reddito o la spesa per consumi del povero dalla soglia di povertà, e una condizione di attivazione, mirata al reinserimento sociale e/o lavorativo del beneficiario.

3. *Le prime sperimentazioni e la mancata messa a regime di uno schema di reddito minimo a cavallo del millennio (1992-2013)*

⁷ Sulle reazioni al rapporto della Commissione Gorrieri, si veda Carrattieri [2009, pp. 589-599]. A dieci anni dall'episodio il presidente della Commissione avrebbe ricordato che, quando si confrontò con le stime della povertà contenute nel rapporto, l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi sollevò dubbi sulla loro fondatezza dal momento che, a suo dire, i luoghi di villeggiatura e i ristoranti erano affollati [Gorrieri 1995].

⁸ Un'accoglienza tiepida a livello politico ricevono anche i lavori delle Commissioni presiedute da Pierre Carniti (1993-1997) e Chiara Saraceno (1997-2000). A partire dal 2000 la Commissione viene ridenominata *Commissione di indagine sull'esclusione sociale* ed è guidata fino al 2001 ancora da Saraceno. Successivamente, alla presidenza della Commissione si alternano Giancarlo Rovati (2002-2005 e 2005-2008), Marco Revelli (2008-2010) e Luigi Fabbris (2010-2012). L'unica eccezione all'atteggiamento di semi-indifferenza istituzionale ai rapporti delle Commissioni è rappresentata dal coinvolgimento di Chiara Saraceno, a quel tempo anche consigliere del Ministro Turco, nel disegno legislativo della sperimentazione del *Reddito minimo di inserimento*, di cui si parlerà nel terzo paragrafo. Per una visione d'insieme della non sempre facile interazione tra statistica e politica, con specifico riferimento al dibattito sulla povertà nell'Italia repubblicana, cfr. Brandolini [2021].

⁹ Questo modo di procedere per riforme incrementali, già definito "dei piccoli +" con riferimento alle politiche del decennio successivo ai lavori della Commissione Onofri, trova evidentemente la sua ragione d'essere nella ricerca del consenso elettorale. Segnala tuttavia una strategia miope, oltre a rappresentare uno spreco di risorse. Sul punto cfr. Bosi [2008].

Il secondo dei tre periodi preso in esame abbraccia i due decenni a cavallo del millennio, in cui il sistema partitico italiano si trasforma in senso bipolare e si assiste a un cambiamento strategico nella sinistra: la fine dell'alternativa socialista al sistema capitalistico segnato dall'abbattimento del muro di Berlino costringe il PCI, quindi gran parte della sinistra del tempo, a ripensare gli obiettivi politici da perseguire, ovvero ad avvicinarsi alla prospettiva socialdemocratica di stampo nordeuropeo e fare proprio l'obiettivo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Su un piano più istituzionale, il processo di unificazione europea, con il costante richiamo al tema della produzione di statistiche comparabili tra assetti nazionali contribuisce a sensibilizzare la pubblica opinione sul tema della povertà e dell'esclusione sociale. E' in questo contesto che il nostro paese registra per la prima volta l'introduzione a livello nazionale, ma in via solo sperimentale e temporanea, di un istituto di reddito minimo. In questa fase temporale il legislatore sembra tuttavia procedere a passo di gambero, come se ciascuna delle due coalizioni di governo volesse dare segni inequivocabili di discontinuità rispetto a quanto fatto dalla coalizione avversaria in materia di lotta alla povertà.

E' in particolare grazie ai governi Prodi I, D'Alema e Amato II della tredicesima legislatura (1996-2001) che si sperimenta il *Reddito minimo di inserimento* (RMI), una misura ispirata alle migliori pratiche vigenti negli altri Paesi Europei [Ranci Ortigosa 2008; Sacchi 2008; Natili 2020]. L'RMI ha inciso in modo positivo sulle situazioni più gravi di marginalità sociale, particolarmente acute nel Mezzogiorno (morosità nel pagamento dell'affitto, mancato conseguimento dell'obbligo scolastico, ecc.). Molto meno efficace è stato l'impatto in termini di reinserimento nel mercato del lavoro, in relazione al tessuto produttivo di numerose aree territoriali inserite nell'esperimento e alla loro insufficiente capacità amministrativa, non in grado di gestire il decollo del nuovo istituto. Anche sotto il profilo dei rapporti inter-istituzionali, le collaborazioni necessarie ai fini del positivo esito della sperimentazione hanno fatto emergere luci e ombre. Proficui si sono rivelati i rapporti dei Comuni con le istituzioni sul territorio (enti di formazione professionale, terzo settore, ecc.), mentre ridotto è stato il grado di coordinamento tra il livello comunale e quelli superiori. La carenza di cultura amministrativa locale nel predisporre programmi di integrazione sociale è risultata uno degli aspetti di maggiore debolezza della sperimentazione. L'altro punto dolente è consistito nell'insufficiente azione di controllo. Se i Comuni, infatti, hanno dimostrato di migliorare nel tempo la loro capacità di accertare richieste improprie di accesso all'RMI, grazie a una più intensa collaborazione con altri soggetti (CAF, INPS, Guardia di finanza), il rischio di comportamenti opportunistici in fase di dichiarazione del reddito e del patrimonio ha rappresentato uno dei fattori più problematici della sperimentazione (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2002).

Le criticità emerse e la mancata volontà politica di reperire le risorse necessarie (stimate in circa 2,5 miliardi di euro) per l'estensione nazionale della misura fanno sì che l'esperienza dell'RMI si concluda di lì a poco, con il venire meno dell'ultima tranche di finanziamenti. Il mancato rifinanziamento del RMI nel 2003-2004 spegne sul nascere, e per quasi un decennio, il dibattito politico nazionale in materia di reddito minimo, nonostante nello stesso periodo si consolidino alcune esperienze locali

avviate negli anni precedenti, in particolare in alcune Regioni a Statuto speciale e Province autonome del Nord Italia [Gallo 2019]¹⁰.

Alla mancata messa a regime dell'RMI avrebbe dovuto supplire il *Reddito di ultima istanza* (RUI), un istituto ideato dal governo Berlusconi II e previsto dalla Legge finanziaria per il 2004, mai entrato in vigore. Il RUI era destinato alle famiglie i cui componenti non beneficiavano di altri ammortizzatori sociali e che, subordinatamente alla prova dei mezzi, aderivano a misure di accompagnamento e reinserimento sociale, secondo un disegno teorico non dissimile da quello sotteso all'RMI. La quasi contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione e il giudizio di illegittimità della Corte costituzionale sul meccanismo di cofinanziamento Stato-enti locali che avrebbe dovuto sorreggere il RUI determinano, tuttavia, una situazione di impasse legislativa e lo spostamento verso il legislatore regionale dell'onere di ideare e finanziare specifici progetti di minimo vitale.

Non può essere ritenuta una politica di reddito minimo la *Carta acquisti* - la cosiddetta *Social Card* -, una misura introdotta dal quarto governo Berlusconi (2008-2011) e ancora vigente, che rappresenta un inusuale strumento di contrasto della povertà assoluta. La *Carta acquisti* è una carta di pagamento elettronico prepagata, riservata ai poveri assoluti di età inferiore a tre anni o superiore a sessantacinque e di importo pari a 40 euro mensili. La *Carta acquisti* non è coerente con il modello teorico del reddito minimo per due motivi: il primo è che i criteri anagrafici di selezione su cui si fonda escludono chi ha più di tre anni o meno di sessantacinque, così da limitare fortemente la platea dei beneficiari; il secondo è che consiste di un mero trasferimento in moneta. Una politica che voglia efficacemente contrastare la povertà dovrebbe invece affiancare ad un'erogazione in denaro la fornitura di servizi alla persona per favorirne l'inserimento occupazionale e/o sociale. La *Carta Acquisti* non prevede invece alcuna condizione di attivazione.

Se l'attivismo delle amministrazioni regionali a cavallo degli anni duemila, nel quadro delle rinnovate competenze locali previste dalla riforma costituzionale del Titolo V, mantiene alta l'attenzione sul reddito minimo, la ripresa dell'iniziativa politica nazionale sul tema avviene solo un decennio dopo, con il governo Monti, appoggiato esternamente anche dal PD. La vecchia *Social Card* viene completamente ridisegnata, nel senso che ad essa se ne affianca un'altra, la *Nuova carta acquisti* (NCA), consistente in un sostegno monetario a tutte le famiglie in povertà estrema, non solo quelle con bambini o anziani, non alternativo alla vecchia *Carta Acquisti* e disponibile anche per chi non ha la cittadinanza italiana, al fine di valutarne «la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta» [Guerra, Tangorra 2015]. Ribaltando l'impostazione precedente, il ruolo centrale di regia e di coordinamento è assegnato ai Comuni invece che al terzo settore. Agli stringenti criteri di selettività per accedere alla NCA si affianca un sistema di verifica delle dichiarazioni non più fondato su una logica di controlli ex-post a campione ma ex-ante su tutte le domande: è questo un aspetto di novità della NCA che tende a rallentare la pubblicazione delle graduatorie definitive degli

¹⁰ Prima e dopo la sperimentazione del RMI numerosi sono gli schemi per il contrasto della povertà proposti da studiosi e accademici con incarichi istituzionali, come l'allora ministro del Tesoro Vincenzo Visco, concepiti sia nella forma di trasferimenti *means-tested* sia in una logica integrata tax-benefit non dissimile dal modello dell'imposta negativa sul reddito. Senza pretesa di completezza, cfr. ad esempio Rizzi, Rossi [1997], Boeri, Perotti [2002], Baldini et al. [2004], De Vincenti [2004] e Baldini et al. [2005]. Una recente riproposizione della proposta di un Minimo vitale associato ad un'imposta personale sul reddito riformata in senso *flat-rate* è quella di Rossi [2018].

ammessi al beneficio ma crea le premesse per un'estensione nazionale della misura politicamente credibile. Il drammatico quadro di finanza pubblica ereditato dal governo Monti, unitamente a problemi di implementazione della NCA da parte dei Comuni non ne facilitano però la sperimentazione, che per circa un paio d'anni non ha luogo.

Il testimone passa al governo Letta, che elabora nel 2013 un nuovo progetto denominato *Sostegno per l'inclusione attiva* (SIA). Gli elementi distintivi del SIA sono coerenti con il disegno di una moderna misura di contrasto della povertà, universale ma subordinata ad un articolato sistema di *means-testing* (l'ISEE riformato del Dpcm n. 159/2013) e che prevede un percorso di attivazione economica e sociale per i beneficiari della misura stessa. La spesa complessiva a regime del SIA è stimata in 7-8 miliardi di euro, una cifra in grado di sostenere il reddito delle famiglie povere assolute. Il progetto del SIA, che non trova spazio nella manovra finanziaria per il 2014, sopravvive al governo Letta e apre la strada alla sperimentazione della NCA, che partirà nell'estate dello stesso anno.

4. *Prime misure strutturali di contrasto della povertà in Italia: dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza (2013-2022)*

A partire dal 2013 il sistema partitico italiano diventa tripolare. Il successo elettorale del Movimento Cinque Stelle nelle elezioni politiche di quell'anno innesca una competizione triangolare tra la coalizione di centro-sinistra guidata dal PD, quella di centro-destra imperniata (allora) sul Popolo della libertà e il M5S, che diventa una 'minaccia credibile' per entrambe le coalizioni. Il successo del M5S nelle elezioni politiche del 2013, che alla Camera risulta la lista più votata, è favorito da una congiuntura economica negativa senza precedenti, che determina nell'arco di un decennio un incremento di quasi tre volte della povertà assoluta, che sale dal 3,1% nel 2007 all'8,4% nel 2018¹¹. La crescita dell'indigenza si accompagna a un nuovo modello italiano di povertà: il maggiore incremento della povertà assoluta riguarda infatti aree geografiche e fasce della popolazione in passato ritenute poco vulnerabili, vale a dire il Centro-Nord, le famiglie con uno o due figli minori e quelle con componenti che lavorano [Gori 2017; 2020]. Il M5S riesce a intercettare la richiesta, diffusa su tutto il territorio nazionale e non solo nel Mezzogiorno, di protezione dalle conseguenze negative, in termini di reddito e di occupazione, prodotte dalla Grande Recessione del 2007-2008 e si appropria, di fatto, dell'obiettivo della lotta alla povertà [Vesan, Ronchi 2019]. Cavallo di battaglia del M5S è la proposta del *Reddito di cittadinanza*, una misura di reddito minimo, sì non categoriale, ma, a dispetto del nome, subordinata a limiti di reddito e quindi non coincidente con misure autenticamente universali, non subordinate alla prova dei mezzi e a condizioni di attivazione, come il reddito di base o di cittadinanza.

Il M5S non è però l'unico movimento o partito - per la verità nemmeno il primo: un aspetto questo passato inosservato nel dibattito pubblico - che all'indomani delle elezioni politiche del 2013 propone di introdurre un istituto di reddito minimo. In ordine cronologico la prima proposta di legge della XVII legislatura sul tema è infatti del PD, che la deposita in Parlamento poche settimane prima della nascita

¹¹ La povertà assoluta si assesterà di poco sotto all'8% nel 2019, per poi risalire durante la pandemia da Covid-19 al 9,4%, il valore più alto mai registrato in Italia, nonostante la ripresa economica del 2021 [Istat 2009; 2022a; 2022b].

ufficiale del governo Letta. A seguire le proposte del M5S e di SEL, rispettivamente a fine ottobre e a metà novembre 2013.

Accanto alle proposte avanzate da PD, M5S e SEL tra la primavera e l'autunno del 2013, un contributo importante giunge dal mondo dell'associazionismo e da quello della ricerca. Articolate ipotesi di riforma in tema di reddito minimo sono messe a punto, e in alcuni casi periodicamente aggiornate, dall'*Associazione per la Ricerca Sociale* in collaborazione con l'*Istituto per la Ricerca Sociale* e il *Centro di Analisi delle politiche pubbliche* dell'Università di Modena e Reggio Emilia [Ranci Ortigosa 2018], da un ampio insieme di associazioni ed enti (Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica italiana, Caritas, Cgil-Cisl-Uil, ecc.), aderenti alla *Alleanza contro la povertà* [Gori et al. 2016] e dall'allora presidente dell'INPS Tito Boeri nel rapporto *Non per cassa, ma per equità*.

Alla proposta del *Reddito di cittadinanza* avanzata nel 2013 dal M5S il PD reagisce quattro anni dopo, sul finire del 2017, portando a compimento un progetto ideato ai tempi del governo Monti da un gruppo di lavoro coordinato dall'allora sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Maria Cecilia Guerra, portato avanti dai due governi successivi (Letta e Renzi) ma realizzato solo da quello Gentiloni: il *Reddito di inclusione* (REI), una misura ben concepita sul piano teorico ma sotto-finanziata.

E' con il REI, introdotto con la legge 15 marzo 2017, n. 33 e il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, che l'Italia si dota della prima forma strutturale di reddito minimo. Si tratta di un risultato storico, che valorizza un processo che coinvolge una varietà di esperti ed associazioni, anche se i finanziamenti resi disponibili permettono un'applicazione solo parziale della misura, sia in termini di copertura della popolazione interessata sia in termini di adeguatezza nell'azione di contrasto della povertà.

Con la legge di bilancio per il 2018 il REI viene potenziato: dal 1° luglio 2018 vengono meno i requisiti categoriali prima vigenti, vale a dire risiedere in una famiglia con almeno un minore o un figlio disabile di qualsiasi età o una donna in stato di gravidanza o un over-55 disoccupato e privo di ammortizzatori sociali. Il REI diventa quindi a tutti gli effetti una misura universale di sostegno del reddito, rivolto alle famiglie povere in quanto tali. Per accedere al REI occorre avere un ISEE non superiore a 6mila euro annui e una componente reddituale dell'ISEE non superiore a 3mila euro equivalenti annui. Il patrimonio immobiliare (diverso dall'abitazione di residenza) non può superare i 20mila euro e quello mobiliare i 6mila euro, accresciuto di 2mila euro per ogni membro successivo al primo, fino a un massimo di 10mila euro. Il limite dei 3mila euro è in realtà abbassato di un quarto dalla legge: per un single è quindi possibile accedere al REI solo se la componente reddituale dell'ISEE è inferiore a 2.250 euro annui. Il REI si calcola come differenza tra la soglia e l'ISEE reddituale: gli importi massimi mensili sono, rispettivamente, 188 euro per un single, 294 per una coppia, 383 per un nucleo di tre componenti, 461 per uno di quattro e 534 per uno di cinque. Dall'importo del REI vanno dedotti eventuali altri trattamenti assistenziali già percepiti dalla famiglia.

Il REI ha rappresentato una misura di reddito minimo insufficiente se si considera che gli stanziamenti previsti dal governo Gentiloni erano nell'ordine di 2-2,5 miliardi annui, a fronte di una spesa stimata per contrastare efficacemente la povertà assoluta di 8-10 miliardi. Va peraltro aggiunto che la proposta di *Reddito di cittadinanza* del M5S contenuta nel d.lgs. n. 1148/2013, se realizzata, avrebbe

determinato un costo per la finanza pubblica non sostenibile, stimabile in 15-30 miliardi euro, a seconda che si fosse tenuto conto o no del reddito figurativo da fabbricati imputabile alle famiglie residenti in abitazione di proprietà.

La competizione partitica tripolare e una congiuntura economica favorevole all'affermazione di movimenti politici di stampo populistici permettono tuttavia di andare oltre il REI: è dall'aprile del 2019 che con la l. n. 26/2019 l'Italia si dota del *Reddito di cittadinanza* (RdC). Questa misura, introdotta dal governo Conte I, è concettualmente simile al REI – essendo condizionata all'ISEE e a politiche di attivazione – ma molto più generosa. Una misura, il RdC, indubbiamente necessaria¹² ma, per i tempi e i modi con cui è stata introdotta, frettolosa e pasticciata.

Per quanto il RdC risulti il più consistente trasferimento, in termini di spesa pubblica, a favore dei poveri mai realizzato in Italia, un attento scrutinio del suo disegno teorico mostra alcune rilevanti lacune e incoerenze¹³. In primo luogo va sottolineato l'uso improprio e fuorviante del termine "reddito di cittadinanza", che identifica in letteratura un trasferimento incondizionato, quindi un modello teorico alternativo a quello del reddito minimo, a cui invece si ispira il RdC di marca grillina. Un secondo e fondamentale problema ha a che fare con la natura sostanzialmente ibrida (assistenziale e lavorista) della misura e con la sua scarsa capacità di favorire il reinserimento occupazionale dei beneficiari [Innocenti et al. 2019]. Altri aspetti critici, relativi al disegno concettuale del RdC, hanno a che fare con il target di riferimento (lotta alla povertà relativa o assoluta?), la scala di equivalenza (i coefficienti della scala favoriscono i nuclei composti da un solo componente e penalizzano le famiglie numerose), la regola dei dieci anni di residenza in Italia, la scelta di una linea di povertà unica a livello nazionale (che non tiene conto della diversità delle soglie di povertà assoluta per macroarea geografica e per dimensione del comune di residenza stimate dall'Istat) e la presenza di un'aliquota marginale effettiva d'imposta del 100% (se il beneficiario trova un'occupazione, il sussidio diminuisce di un euro per ogni euro guadagnato lavorando). L'aver ritenuto intoccabile l'importo massimo del RdC per il single (780 euro mensili, pari a 9.360 euro annui) e l'adozione di una scala di equivalenza che penalizza le coppie e le famiglie con figli ha fatto sì che la spesa complessiva a carico del bilancio pubblico sia stata contenuta entro gli 8-9 miliardi di euro annui nel triennio, rispetto ai 15-30 inizialmente stimati con riferimento al d.l. 1148 del 2013. Gli aspetti critici richiamati sopra concorrono a spiegare perché il RdC aiuti paradossalmente meno chi è più bisognoso (le famiglie numerose e gli immigrati), incentivi l'economia sommersa e non stimoli la ricerca di un lavoro regolare.

La legge di bilancio per il 2022 del governo Draghi è intervenuta sulla disciplina del RdC, ma con una serie di riforme molto parziali, riguardanti gli obblighi lavorativi e i controlli, che non tengono quasi in alcun conto le proposte formulate dal Comitato scientifico per la sua valutazione, malgrado quest'ultimo fosse stato proprio istituito su iniziativa dell'allora ministro del Lavoro e delle politiche sociali Orlando. In definitiva, i correttivi apportati al RdC non hanno intaccato l'impianto complessivo dello strumento e la sua natura bivalente (assistenziale e lavoristica), lasciandone immutate le criticità maggiori: un'occasione persa sia dal M5S sia dal PD che, migliorando la capacità redistributiva dello

¹² Numerose evidenze empiriche mostrano come essa abbia svolto un'importante funzione di contenimento della povertà in epoca di pandemia [Caritas 2022; 2023].

¹³ Cfr. per tutti Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza [2021].

strumento, avrebbero potuto cointestarsene il merito e consolidare l'ancor debole sostegno pubblico a misure universalistiche di lotta alla povertà [Maino e De Tommaso 2022]¹⁴.

5. Conclusioni

Con questo lavoro si è cercato di dare un contributo alla limitata ma crescente letteratura di *political economy* riguardante le politiche di reddito minimo, ovvero politiche di sostegno del reddito dei poveri in quanto tali, con un focus particolare sul ruolo svolto dalla sinistra in Italia. Il presupposto su cui si fonda il presente lavoro è che solo considerando congiuntamente l'interazione di variabili storico-politiche con altre di carattere istituzionale sia possibile dare conto dei ritardi che hanno contraddistinto la sofferta e ancora fragile affermazione in Italia di una concezione universalistica in tema di politiche di lotta alla povertà, della evoluzione nel tempo di tali politiche e del dibattito pubblico che ha accompagnato tale percorso.

L'analisi è stata condotta suddividendo idealmente la storia italiana dal dopoguerra ad oggi in tre grandi periodi. Il primo, che va dal secondo dopoguerra ai primi anni novanta, è caratterizzato da un'elevata stabilità politica, a cui corrisponde un sostanziale immobilismo del legislatore e l'adesione da parte della sinistra, e dei sindacati che fanno riferimento ad essa, a una concezione della cittadinanza sociale che vede i diritti sociali discendere principalmente dalla posizione occupata nel mercato del lavoro. L'azione politica della sinistra in tema di spesa pubblica per assistenza non è quindi indirizzata a tutti i cittadini ma solo ai lavoratori e ai pensionati (in quanto ex-lavoratori). Lo status quo politico di questa fase storica si accompagna, tuttavia, a un crescente e sempre più vivace dibattito scientifico tra studiosi e politici di orientamento progressista.

Il secondo periodo abbraccia i vent'anni che stanno a cavallo del millennio: crolla il Muro di Berlino, il processo di unificazione europea sensibilizza l'opinione pubblica sul tema del contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, il sistema partitico italiano si trasforma in senso bipolare. E' in questo periodo che si assiste alle prime sperimentazioni di un moderno schema di reddito minimo (il *Reddito minimo d'inserimento*) da parte dei governi di centro-sinistra, a cui però non corrisponde la sua messa a regime e una conseguente alternanza di politiche di *stop and go*.

Il terzo e ultimo periodo, relativo all'ultimo decennio, registra la trasformazione del sistema partitico italiano in un sistema tripolare, per via della duplice affermazione elettorale di un nuovo movimento politico, il M5S. A ciò si accompagna l'appropriazione da parte di quest'ultimo dell'obiettivo della lotta alla povertà: un caso esemplare di *issue ownership* ai danni del PD che spinge il governo Gentiloni a rompere gli indugi e a istituire il *Reddito di inclusione* (REI), il primo schema nazionale di reddito minimo nella storia del nostro paese. Pur rappresentando il prototipo di un'autentica politica

¹⁴ Con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, convertito con modificazioni nella l. 3 luglio 2023 n. 85, il governo di centro-destra guidato da Giorgia Meloni ha disposto il superamento del *Reddito di cittadinanza* e la creazione di due nuovi schemi, uno relativamente più generoso rivolto ai soggetti poveri non occupabili (*l'Assegno di inclusione*, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2024) e l'altro caratterizzato da criteri di eleggibilità più stringenti, importi del beneficio ridotti e durata non superiore ai 12 mesi, destinato ai soggetti occupabili (*il Supporto per la formazione e lavoro*). Per una prima valutazione critica della riforma cfr. Franzini, Raitano [2023] e Vincieri [2023].

di contrasto della povertà, mai realizzata prima in Italia, il REI è sotto-finanziato e ha vita breve. A distanza di poco più d'un anno, nella primavera 2019, il governo Conte I introduce il *Reddito di cittadinanza* (RdC), che segna una svolta per il sistema italiano di protezione sociale, anche rispetto al REI. Alcuni importanti criticità dell'impianto originario del RdC, a cui non è stato posto rimedio nel triennio successivo, fanno tuttavia sì che il lungo e tribolato cammino che ha portato anche in Italia al reddito minimo non possa dirsi definitivamente concluso.

In conclusione, alla luce della nostra analisi storico-politica, riteniamo che le politiche attuate dalla sinistra italiana in tema di reddito minimo siano state nel corso del tempo tardive o subalterne a forme di *policy-making* di stampo populista. Ciò nondimeno, fin dalla prima metà degli anni ottanta, i contributi che essa ha dato al dibattito pubblico appaiono numerosi e innovativi, tanto sul piano dell'elaborazione teorica quanto su quello della valutazione empirica. Ciò induce a ritenere che la sinistra possa (debba?) ritagliarsi un ruolo di primo piano nel percorso che auspicabilmente condurrà al consolidamento anche in Italia di una misura universalistica di sostegno pubblico ai poveri.

Riferimenti bibliografici

Baldini, M., Bosi, P., De Vincenti, C., Matteuzzi, M., Paladini, R. e C. Pollastri (2005), "Idee per la riforma dei trasferimenti monetari per la famiglia e contro la povertà", in S. Giannini e P. Onofri (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Bologna, Il Mulino.

Baldini, M., Bosi, P., e M. Matteuzzi (2004), "Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: ipotesi di riforma – I", *Rivista delle politiche pubbliche*, 2, pp. 147-166.

Baldini, M. e G. Gallo (2021), "Chi riceve il Reddito di cittadinanza e a quanto ammonta", in Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbo, pp. 9-59.

Berlinguer, E. (1975), *La questione comunista*, vol. I, Roma, Editori Riuniti.

Berlinguer, G. (1975), "Prefazione" a F. Terranova, *Il potere assistenziale*, Roma, Editori Riuniti.

Boeri, T., Perotti, R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, Il Mulino.

Bosi, P., (2008), "L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Braghin, P. (ed.) (1978) *Inchiesta sulla miseria in Italia 1951-1952*, Einaudi, Torino.

Brandolini, A. (2008), "Introduzione. Il welfare state italiano a dieci anni dalla "Commissione Onofri": interpretazioni e prospettive", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino, pp. 15-27.

Brandolini, A. (2021) "Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica", in Chies L., Ferrara M.D. e E. Podrecca (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Torino, Giappichelli, pp. 15-68.

Cammarano, F. (1982), "Il partito comunista italiano ed il partito socialista italiano di fronte al problema della povertà (1945-1979)", in Sarpellon, G. (a cura di) (1982) *La povertà in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 549-590.

Caritas italiana (2022), *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale*, Teramo, Edizioni Palumbi.

Caritas italiana (2023), *Adeguate ai tempi e ai bisogni. Rapporto sulle politiche di contrasto della povertà in Italia*, Atti del seminario del 1 dicembre 2022 sulle politiche di contrasto della povertà in Italia e il Reddito di Cittadinanza, Roma.

Carrattieri, M. (2009), "Una democrazia in crisi di trasformazione. Tra ricerca sociale e nuovi percorsi politici (1981-2004)", in M. Carrattieri, M. Marchi, P. Trionfini (a cura di), *Ermanno Gorrieri (1920-2004). Un cattolico sociale nelle trasformazioni del Novecento*, pp. 505-828, Bologna, Il Mulino.

Commissione di indagine sulla povertà (1985), *La povertà in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, A cura di Chiara Saraceno, Roma, Carocci.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997a), *L'istituto del Minimo Vitale: esperienze e proposte di riforma*, a cura di P. Bosi, M. Ferrera e C. Saraceno, Allegato al Documento di Base n. 3.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997b), *La spesa per l'assistenza*, a cura di F. Bimbi, P. Bosi, M. Ferrera e C. Saraceno, Documento di Base n. 3.

Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2021), *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, Roma, 9 Novembre, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>

Cova, A. (2007), "L'Italia in ricostruzione e l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951-53", in Rovati, G. (a cura di), *Povertà e lavoro. Giovani generazioni a rischio*, Roma, Carocci

De Carlo, L. (2020), "Il contrasto della povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC", *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in www.forumcostituzionale.it

De Vincenti, C. (2004), "Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: ipotesi di riforma – II", *Rivista delle politiche pubbliche*, 2, pp. 167-180.

Ferrera, M., Fargion, V. e Jessoula, M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio.

Fiocco, G. (2003), "L'inchiesta sulla miseria in Italia", *Storia e Futuro*, n.3. <http://storiaefuturo.eu/wp-content/uploads/2018/06/Storia-e-Futuro-n.3.pdf>

Franco, D. (2007), "Sviluppo economico e politiche sociali: note sul contesto e sugli effetti dell'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951-53", in Rovati G. (a cura di), *Povertà e lavoro. Giovani generazioni a rischio*, Roma, Carocci, pp. 217-228.

- Franzini, M. e M. Raitano (2023), "Dal reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Che succede all'equità orizzontale?", *Menabò di Etica ed Economia*, 14 maggio.
- Gallo, G. (2019), "Regional Support for the National Government: Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy", *Italian Economic Journal*, 7, 149-185.
- Giorgi, C. e I. Pavan (2021a), "Il PCI e le politiche sociali tra anni Sessanta e Settanta", in *Il Comunismo italiano nella storia del Novecento*, a cura di S Pons, Roma, Viella, pp. 462-476.
- Giorgi, C. e I. Pavan (2021b), *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gori, C. (2017), "Verso un nuovo modello italiano di povertà?", *La rivista delle politiche sociali*, 4, pp. 187-205.
- Gori, C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Bari-Roma, Laterza.
- Gori, C., M. Baldini, A. Martini, S. Pellegrino, F. Pesaresi, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano, U. Trivellato and N. Zanini (2016), *Il reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gorrieri, E. (1995), "Sinistra non dimenticare la solidarietà", *l'Unità*, 24 giugno, p. 2.
- Guerra, M.C. e R. Tangorra (2015), "Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive", *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 357-375.
- Innocenti, E., Rossi E., ed E. Vivaldi (a cura di) (2019), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino.
- Istat (2009), "La povertà assoluta", *Metodi e Norme*, n. 39.
- Istat (2022a), "La povertà in Italia nel 2021", *Statistiche report*, 15 giugno 2022.
- Istat (2022b), "Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2020 e 2021", *Statistiche report*, 10 ottobre 2022.
- Maino F. e C.V. De Tommaso (2022), "Fostering Policy Change in Anti-Poverty Schemes in Italy: Still a Long Way to Go", *Social Sciences*, 11(8), pp. 1-22.
- Natili, M. (2020), "Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe", *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1), 57-75.
- Paniga, M. (2011), "Ezio Vigorelli, gli Eca e la battaglia per una riforma dell'assistenza nell'Italia repubblicana", *Società e Storia*, 132, 331-358.
- Pennacchi L. (2008), "Il peso di fattori di tipo strategico-culturale", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci Ortigosa, E.O. (2008), "Il reddito minimo di inserimento" in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino, pp. 441-457.
- Ranci Ortigosa E.O. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano, Francesco Brioschi editore.

- Rizzi, N., Rossi, N. (1997), "Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale", in D. Da Empoli e G. Muraro (a cura di), *Verso un nuovo stato sociale. Tendenze e criteri*, Milano, Angeli.
- Rossi, N. (2018), *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Venezia, Marsilio.
- Ruffolo, G. (1954), "L'Inchiesta parlamentare sulla miseria", *Moneta e Credito*, pp. 48-53.
- Sacchi, S. (2008), "L'esperienza del Reddito minimo di inserimento", in A. Brandolini and C. Saraceno (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 423-448.
- Saraceno, C., Benassi, D ed E. Morlicchio (2022), *La povert  in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press (tr. it. *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2004).
- Vesan, P. e S. Ronchi (2019), "The Puzzle of Expansionary Welfare Reforms under Harsh Austerity: Explaining the Italian Case", *South European Society and Politics*, 24:3, pp. 371-395.
- Vincieri, M. (2023), "Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povert  nel lavoro?", di prossima pubblicazione in *Adapt Labour Studies e-Books series*.