



Numero 2 / 2026

Lucia VALENTE

Recensione a "*Non di solo pane... I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa*" di Alessandra Sartori

Recensione a "Non di solo pane... I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa" di Alessandra Sartori

Lucia VALENTE

Ordinaria di Diritto del Lavoro, Sapienza Università di Roma

Con il Libro, *Non di solo pane ... I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa*, dedicato con un ricordo commovente a Matteo Corti suo compagno di vita, "casa, rifugio e orizzonte", Alessandra Sartori torna al suo primo amore: la comparazione.

A.S. offre un contributo significativo al dibattito scientifico sul tema della lotta alla povertà, stimolando riflessioni che meritano di essere ancora discusse grazie all'apertura interdisciplinare, alla valorizzazione della prospettiva comparata e alla riflessione su Autori che si collocano oltre i confini nazionali.

L'A. ci ricorda come le politiche dell'UE per il contrasto alla povertà nonostante le modifiche introdotte sin dal Trattato di Amsterdam, quando la "lotta contro l'esclusione sociale" diventa una competenza comunitaria, soffrono l'assenza di forme di armonizzazione *hard* (mediante l'adozione di direttive). Le politiche europee sono costrette, invece, al mero coordinamento (MAC) e a strumenti deboli, come le raccomandazioni. L'ultima presa in esame dall'A. è del 30 gennaio 2023.

Nonostante le buone intenzioni dichiarate a partire dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali per finire al *Social Pillar* passando per la modifica dei Trattati, l'UE si deve accontentare di misure di *soft law*. A dire il vero, come sottolinea l'A., non paiono esservi dubbi sulla base giuridica (art. 153, lett. *j* e *k*, TFUE) per l'adozione di direttive sul reddito minimo garantito: ma bisogna far i conti con lo scoglio del voto all'unanimità del Consiglio!

È allora necessario, come fa A.S., prendere atto che manca in questa materia una misura che consenta una disciplina generalizzata al livello europeo e andare a vedere nel dettaglio come, nei Paesi europei più avanzati, si sia proceduto con sistemi di garanzia del reddito molto distanti tra loro.

Il quadro comparato si sviluppa nel secondo capitolo dedicato al Regno Unito, alla Germania e alla Francia. E lo studio procede con un taglio davvero interessante: alla prospettiva storico-evolutiva si affianca sempre quella socio politica che serve a giustificare la tormentata evoluzione dei sistemi nazionali di lotta alla povertà articolati in una sorta di pendolo che oscilla a seconda delle periodiche crisi economiche e l'alternarsi delle maggioranze politiche tra l'assistenza e la previdenza sociale; tra una misura universale e una misura categoriale; tra un approccio passivo della tutela e un approccio volto all'inclusione lavorativa e sociale.

Questo incessante procedere della evoluzione normativa narrata con grande precisione grazie anche al supporto di tabelle esplicative, è accompagnata dall'esame di documenti originali e della dottrina d'oltralpe. L'apparato normativo e bibliografico in ottica comparata consente all'A. di mettere bene in evidenza il punto cruciale della materia del reddito minimo garantito: ossia la sua dinamicità. Essa non dipende solo dai finanziamenti pubblici di volta in volta necessari per

rispondere ai bisogni di platee variegata di beneficiari che si espandono o restringono come una fisarmonica a seconda dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti dal legislatore di turno per accedere alle singole misure. Ma dipende anche dalle scelte politiche che incidono su due aspetti cruciali dei sistemi europei esaminati dall'A.: la condizionalità dei trattamenti e l'apparato sanzionatorio. Non a caso A.S. si sofferma a lungo sui provvedimenti di riforma più recenti adottati nei Paesi esaminati per testarne la tenuta anche in considerazione dei fallimenti delle passate esperienze.

Ne emerge un quadro in chiaroscuro in cui non esistono sistemi perfetti dal punto di vista operativo. Anzi le ricerche condotte dall'A. mostrano come nonostante i tentativi di sistematizzazione, nei Paesi europei più evoluti ma molto distanti tra loro per cultura e tradizione giuridica, persistono ancora significative criticità e periodici tentativi di elaborazione di sistemi più semplici e razionali della *governance* dei servizi per l'impiego. Insomma, semplificando al massimo, l'eccessiva complessità istituzionale, la frammentazione delle competenze e l'inefficienza delle politiche messe in campo per l'inclusione attiva appaiono ancora sfide da vincere.

Il capitolo terzo è invece dedicato alla esperienza italiana e alla *lunga marcia verso un sistema universalistico di tutela*. A questa parte del libro è infatti dedicato l'esame delle recenti riforme che hanno interessato il nostro Paese a partire dall'innovativa misura denominata Sostegno per l'inclusione attiva (SIA, l. n. 147/2013) fino al Reddito di cittadinanza (RDC, d.l. n. 4/2019) passando per il Reddito d'inclusione (REI, l. 147/2017).

Anche questo capitolo è connotato da una precisa ricostruzione storico-critica delle norme e dei Governi che si sono alternati in rapida successione nell'arco di circa sette anni. Le norme prodotte in questo arco temporale hanno contribuito a un dibattito dottrinale molto serrato di cui A.S. dà conto riportandone gli esiti anche mediante l'esame di un ricco apparato bibliografico. Il quadro che ne viene fuori è spietato ancorché scevro da "polarizzazioni ideologiche". La prassi applicativa, fatta di circolari e decreti, mescolata alle norme primarie soprattutto sul versante dell'apparato sanzionatorio non ha favorito il compito dell'interprete. E neppure quello degli operatori chiamati a garantire lo sviluppo lineare e coerente di una misura per la lotta alla povertà che, stando ai numeri riportati da A.S., non ha sortito l'effetto sperato. Anche la "curvatura lavoristica" impressa al RDC, tra il bastone delle sanzioni e la carota degli incentivi per favorire l'assunzione dei percettori, ne ha appesantito la *governance* richiedendo il necessario coinvolgimento delle regioni chiamate a dare attuazione sui territori ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), tra cui è annoverato il RDC, e a garantire la condizionalità del sussidio tramite i centri per l'impiego.

La lenta eutanasia del RDC parte nel 2021 quando la legge istitutiva è modificata dal Governo Draghi e continua nella successiva legge di bilancio; nel 2023 la misura è soppressa dal Governo attualmente in carica che ha dato seguito a una promessa elettorale. Prendono il suo posto l'assegno d'inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL). A questa nuova misura è dedicato il IV capitolo del libro nel quale, il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà inaugurato dal d.l. n. 48/2023 s'intreccia con il PNRR, in particolare con il programma GOL, e le sue regole. L'A. sin dal titolo dell'ultimo capitolo mette in evidenza i limiti della misura associata alla "danza del gambero". E ne spiega le ragioni attraverso l'analisi pedissequa della disciplina che, a suo dire, invece di andare avanti verso un reddito minimo universale giustificato dai principi costituzionali dell'art. 38, torna indietro verso una misura categoriale che tiene conto

solo di alcune situazioni di svantaggio e che non essendo indicizzato non consente neppure di differenziare i trattamenti in relazione al costo della vita (ADI). In ogni caso, per la parte dedicata alle persone in grado di lavorare (SFL) non risolve neppure i problemi della povertà e dell'esclusione sociale. Assai interessante è la parte dedicata all'attivazione dei percettori di un sostegno del reddito e dei disoccupati ora affidata al SIISL, Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa, una piattaforma digitale nazionale creata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gestita dall'INPS per facilitare l'incontro tra chi cerca lavoro o formazione e chi offre opportunità, promuovendo l'inclusione sociale e lavorativa. Il SIISL vuole essere un hub digitale per la ricerca di lavoro e formazione, capace di integrare informazioni, servizi e opportunità e favorire l'inclusione lavorativa e sociale di cittadini e imprese.

Grazie al SIISL, che utilizza sistemi di intelligenza artificiale, sarà possibile far funzionare meglio anche la condizionalità che per A.S. deve conservare "un volto umano". Ma l'A. non sembra entusiasta di questa piattaforma che non risolve certo tutti i problemi: primo tra tutti l'assistenza da offrire alle persone che non siano in grado di gestire le barriere tecnologiche.

Chiude il volume una parte conclusiva provocatoriamente intitolata alla domanda se noi come collettività di contribuenti dobbiamo veramente prenderci cura del "surfista di Malibù" e fornire un reddito minimo incondizionato. E la risposta negativa che dà A.S. alla domanda è molto coerente con le premesse da cui muove il volume: il modello di reddito minimo garantito è doppiamente condizionato sia alla prova dei mezzi sia alla attivazione della persona. Così come avviene nelle esperienze comparate il sistema che si è affermato anche da noi non è incondizionato, ma è ispirato alla logica dell'universalismo selettivo a meno che la persona non sia in grado di adoperarsi. Quel che auspica l'A. in chiusura è un ritorno alla logica costituzionale del diritto-dovere al lavoro (art. 4) combinato con il diritto all'assistenza e alla previdenza (art. 38, commi 1 e 2) in un giusto *mix* che, superando le limitazioni del sistema attuale, tenga conto sia dei bisogni della persona sia di un efficiente e ben rodato sistema di politiche attive del lavoro.

Seppur con passaggi a tratti non facili, il libro di A.S. è stimolante e utilissimo perché colma uno spazio non adeguatamente presidiato dalla dottrina giuslavoristica più abituata a ragionare del rapporto di lavoro che del mercato.