

Monografie e ricerche di Diritto della Sicurezza Sociale

Collana diretta da

Maurizio Cinelli - Giuseppe Ferraro - Roberto Pessi

Alessandra Sartori

NON DI SOLO PANE...

**I modelli di reddito minimo
in Italia e in Europa**



2025

G. Giappichelli Editore – Torino

INDICE

pag.

PREFAZIONE

XI

CAPITOLO I LA LOTTA ALLA POVERTÀ DALLE PRIME TEORIZZAZIONI ALLE RICADUTE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE

1.	Il dibattito sul reddito di base e sul reddito minimo	1
2.	Il reddito minimo negli strumenti dell'OIL	7
3.	La lotta alla povertà in Europa: dalla Carta sociale alla Carta di Nizza	15
3.1.	Il <i>soft law</i> dell'Unione europea	19

CAPITOLO II IL QUADRO COMPARATO

1.	Il Regno Unito	27
1.1.	Alle origini del modello inglese: le <i>Poor Laws</i>	27
1.2.	Il rapporto Beveridge: un sistema mai veramente effettivo	31
1.3.	Dalle suggestioni del <i>workfare</i> americano al modello di <i>welfare to work</i> del <i>New Labour</i>	35
1.4.	La rivoluzione del <i>Welfare Reform Act</i> 2012: l'introduzione di <i>Universal Credit</i> (UC)	41
1.4.1.	La struttura di UC e i beneficiari	43
1.5.	<i>New Style Jobseeker's Allowance</i> (JSA) e <i>New Style Employment and Support Allowance</i> (ESA): cenni	51
1.6.	Il nuovo regime di condizionalità: il <i>Claimant Commitment</i> e gli obblighi di attivazione	54
1.6.1.	Il sistema sanzionatorio	58

	<i>pag.</i>
2. La Germania	61
2.1. Il sistema a tre pilastri: dalle origini alle riforme <i>Hartz</i>	61
2.2. La rivoluzione copernicana delle riforme <i>Hartz</i>	67
2.2.1. Attivazione e condizionalità al cuore del nuovo contratto sociale	73
2.3. L'introduzione di <i>Bürgergeld</i> e le sue prospettive di ulteriore evoluzione	81
2.3.1. L'attivazione 2.0: verso un approccio <i>human capital development</i> e una condizionalità mite...	86
2.3.2. ...e ritorno?	90
3. La Francia	92
3.1. Il sistema di tutela contro la disoccupazione e la povertà: la laboriosa gestazione di un modello a tre pilastri	92
3.2. La disciplina attuale: l' <i>Aide au retour à l'emploi</i> (ARE) e l' <i>Allocation de solidarité spécifique</i> (ASS)	96
3.2.1. La disciplina attuale: i <i>minima sociaux</i> , in particolare il <i>Revenu de solidarité active</i> (RSA)	100
3.3. L'obiettivo dell'inclusione attiva: una sfida ancora da vincere	105

CAPITOLO III

L'ESPERIENZA ITALIANA:

LA LUNGA MARCIA

VERSO UN SISTEMA UNIVERSALISTICO DI TUTELA

1. Dalla carità privata e pubblica al reddito di inclusione	115
2. L'introduzione del reddito di cittadinanza e il suo controverso radicamento costituzionale	121
3. I requisiti di accesso e la quantificazione del beneficio economico	127
4. L'attivazione dei beneficiari: in particolare, il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione	136
5. Il bastone: il severo apparato sanzionatorio	143
6. La carota: un pacchetto di misure dedicate (assegno di ricollocazione, lavori di pubblica utilità e incentivi per il reinserimento lavorativo)	150
7. Una valutazione d'insieme: un quadro in chiaroscuro	157

CAPITOLO IV
LE MISURE DEL DECRETO LAVORO:
LA DANZA DEL GAMBERO?

1. Dal Reddito di cittadinanza ai nuovi strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e lavorativa	165
2. L'Assegno di inclusione	170
2.1. I requisiti di accesso e gli obblighi di comunicazione	171
2.2. La scala di equivalenza e l'importo	176
2.3. Vincenti e perdenti nel passaggio dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione	179
3. L'attivazione sociale e lavorativa dei beneficiari: i Patti di attivazione digitale	182
3.1. Il Patto per l'inclusione, il Patto di servizio e l'offerta di lavoro	184
3.2. La centralità dell'attivazione "digitale": il SIISL	190
4. L'inasprimento della condizionalità: l'apparato sanzionatorio	194
5. Un sistema di incentivi all'occupazione rafforzato	199
6. L'altra metà del cielo: il Supporto per la formazione e il lavoro	205
7. Una valutazione critica dei nuovi strumenti: più ombre che luci	213

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

DOBBIAMO VERAMENTE PRENDERCI CURA DEL SURFISTA DI MALIBÙ? RIFLESSIONI E SUGGERZIONI PER UNA SOCIETÀ OPEROSA E INCLUSIVA	223
---	-----

BIBLIOGRAFIA	229
--------------	-----

PREFAZIONE

Il mio interesse per lo studio dei dispositivi di lotta contro la povertà, e segnatamente per il reddito minimo garantito, affonda le sue radici fin negli studi dottorali, e da allora l'ho sempre coltivato con una frequentazione assidua del tema e di quelli finitimi.

Nonostante che il nostro Paese si sia finalmente dotato da quasi un decennio di uno strumentario organico in questo ambito, la legislazione ha mostrato un tasso di instabilità elevatissimo, con la sperimentazione a livello nazionale di ben tre modelli diversi e un'infinita sequenza di correzioni e interventi di *fine tuning*. Tra l'altro, nel momento in cui si scrivono queste brevi note, della materia si stanno riappropriando alcuni candidati a governatori regionali, rincorrendo facili consensi elettorali. Perciò, dopo l'ultima riforma, mi è sembrato giunto il momento per condurre una riflessione approfondita sull'esperienza italiana, inquadrandola alla luce del diritto internazionale e sovranazionale e nel contesto comparato. Ho adottato il taglio diacronico perché consente di individuare meglio le ragioni alla base delle scelte effettuate dal legislatore, nonché di valutare con serenità pregi e difetti delle soluzioni via via implementate.

Con riguardo ai Paesi oggetto di confronto, ho preferito circoscrivere il campo a tre *case studies* emblematici, esaminati *funditus*, piuttosto che allargare lo spettro di indagine a un *panel* più ampio, ma in modo necessariamente più superficiale. Ho individuato il Regno Unito, la Germania e la Francia, sia per l'importanza di questi Paesi nel continente europeo, sia per il rilievo dei loro modelli per il tema affrontato, sia perché, infine, essi sono spesso richiamati nel dibattito del nostro Paese, non solo a livello dottrinale, ma anche politico e sindacale.

Per l'esperienza italiana mi sono concentrata, dopo un *excursus* storico, sul Reddito di cittadinanza e sui suoi epigoni: l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro. Ho riservato un'attenzione particolare anche al Reddito di cittadinanza, benché non più vigente dal 1° gennaio 2024, perché i nuovi dispositivi ne hanno mutuato alcuni snodi importanti e perché esso riveste tuttora un ruolo peculiare

nella pur breve evoluzione degli strumenti di reddito minimo garantito del nostro Paese.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di offrire una panoramica accurata dello stato dell'arte, ponendo in evidenza punti di forza e punti di debolezza dei diversi archetipi nel contesto europeo e nell'ambito dei vincoli ordinamentali (costituzionali e di diritto dell'UE). Ne emerge quasi spontaneamente un modello di reddito minimo garantito, che ho provato a sintetizzare a grandi linee nelle riflessioni conclusive. Mi auguro che il materiale del volume possa apportare un utile contributo al dibattito scientifico e suggerire ai *policy makers* le azioni e i correttivi più opportuni perché questa materia incandescente trovi infine una relativa pacificazione. Nella consapevolezza che la lotta alla povertà è comunque un compito infinito, perché «i poveri li avrete sempre con voi» (Mc, 14, 7).

Milano, 31 agosto 2025