



Dipartimento di Impresa e Management  
Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

COSTITUZIONE ECONOMICA E “COSTITUZIONE STATISTICA”:  
UN ESEMPIO DI SINERGIA.

RELATORE

Prof. Mirella Pellegrini

CANDIDATO

Irene Punzo

Matr. 196011

Anno accademico 2017-2018

<b>Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Il processo di integrazione europea e la programmazione economica.....</b>	<b>4</b>
1.1. La programmazione nella costituzione economica italiana .....	4
1.2 Coesione e convergenza nel processo di integrazione europea .....	10
1.3 La rilevazione dei divari a livello territoriale e sul piano generazionale.....	16
<b>2. La natura multidimensionale del benessere nel ciclo di bilancio .....</b>	<b>23</b>
2.1 La qualità della vita nel Documento di Economia e Finanza.....	23
2.2 Esperienza internazionale e comparabilità degli indicatori.....	28
2.3 Il lavoro nella misurazione del progresso.....	33
<b>3. Il tasso di mancata partecipazione al lavoro: aspettative e speranze .....</b>	<b>38</b>
3.1 Scoraggiati: senso comune e definizioni statistiche.....	38
3.2 Il futuro degli scoraggiati tra politiche vigenti e scelte programmatiche.....	45
3.3 L'occupazione nel "futuro che vogliamo" .....	50
<b>Conclusione.....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>56</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>58</b>

## Introduzione

Quale studentessa di diritto pubblico dell'economia e italiana che guarda al processo di integrazione europea, mi sono chiesta come la Costituzione della Repubblica italiana, dal 1948, potesse continuare a servire nel 2018 per orientare le politiche economiche in un'ottica di coesione globale, cosa di concreto una costituzione economica potesse dire in tal senso. La mia indagine è partita dal considerare un conclamato primato italiano in Europa, quello degli scoraggiati nell'ambito dei disoccupati. Allo stesso tempo, mi sono imbattuta in un altro primato italiano, quello di primo Paese dell'UE (Unione Europea) e del G7 (Gruppo dei Sette, foro di dialogo tra i Leader delle principali democrazie industrializzate del mondo) ad aver incluso nella propria programmazione economica del 2017, oltre al PIL (Prodotto Interno Lordo), anche indicatori di benessere. Detti indicatori sono il frutto del progetto nato nel 2010 sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), portato a compimento congiuntamente dall'Istat e dal Cnel (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), con la pubblicazione annuale a partire dal 2013 del Rapporto BES dell'Istat. Trattasi di una sorta di "Costituzione statistica", che tiene conto dell'architettura logica internazionale originata dalla "Commissione Sen-Stiglitz-Fitoussi" sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale, voluta nel 2008 dal Presidente della Repubblica francese Nicholas Sarkozy. Se una Costituzione, come quella della nostra Repubblica, pone le strategie per realizzare valori fondativi di una comunità sociale in senso inter-generazionale, ossia sostenibile, e se il BES, "Costituzione statistica", pone le strategie per rilevare e soddisfare desideri sociali, la questione politica della definizione, normativa, degli obiettivi e delle valutazioni delle azioni, positiva, per la loro realizzazione, trova una formulazione inedita che mette in gioco forse un'idea di futuro, come fatto culturale, nel processo che porta ad una legge di Bilancio e che affronta in qualche modo il drammatico conflitto tra le aspettative e le speranze, esiziale per queste ultime. Un'idea di futuro, come fatto di rivoluzione culturale nell'esercizio della contabilità dello Stato, per il quale il Parlamento ogni anno entro il 15 febbraio dovrà votare una risoluzione sulla qualità della vita degli italiani, sulla qualità dell'ambiente e dei servizi. Perché proprio l'Italia ne è stata capace?

# 1. Il processo di integrazione europea e la programmazione economica

## 1.1. La programmazione nella costituzione economica italiana

Occorre vigilare, perché «un ordine giuridico preordinato allo sviluppo del processo economico ...la cui realizzazione avvenga senza aver riguardo ai canoni dell'etica comportamentale e dell'equità»<sup>1</sup> impone l'adozione di aggiustamenti. La crisi economica e la relativa indisponibilità di risorse finanziarie porta qualcuno a considerare come un lusso insostenibile anche i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione della Repubblica italiana. Tra le carte costituzionali del XX secolo, la nostra non pone a fondamento né la libertà né l'uguaglianza ma il lavoro (art. 1, primo comma, Cost.), quale diritto e dovere nell'interazione sociale (art. 4 Cost.): «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». L'individualismo, sotteso ai diritti alla proprietà privata e alla libera iniziativa economica privata, non può contrastare l'utilità sociale e trova un limite programmatico (art. 41, terzo comma, Cost.): «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». L'equilibrio dinamico sempre in tensione tra i criteri politici di chi è chiamato a governare con lo strumento delle leggi e i criteri di chi assume iniziative e agisce in campo economico costituisce, dunque, un dichiarato obiettivo della costituzione economica italiana, testo dove certi antagonismi sono riconosciuti per la loro vitalità e a cui possono pertanto fare appello, per trovare conciliazione secondo un'ottica programmatica che qualifica la costituzione economica italiana come aperta e sostenibile in termini inter-generazionali, dal 1948. In tal senso, la Corte Costituzionale con la sua prima sentenza del 1956 ha deciso: «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono

---

<sup>1</sup> M. Pellegrini, a cura di, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2016.

programmatiche>>.<sup>2</sup> La connotazione programmatica non serve solo a porre limiti di orizzonte all'attività legislativa e a offrire canoni interpretativi, ma anche a proporre la visione di detto orizzonte, di giustizia sociale, sottraendo il fattore economico all'ondivaga alternanza del potere delle maggioranze, per l'evoluzione dell'ordine giuridico a garanzia di uno sviluppo economico improntato ai doveri di solidarietà economica (art.2 Cost.), alla rimozione degli <<ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese>> (art.3, secondo comma, Cost.). La costituzione economica trova inoltre corpo nel Titolo III "Rapporti economici", dove si tratta del lavoro (artt.35-40 Cost.), dell'impresa (artt.41 e 43 Cost.), della proprietà (art. 42 Cost.) e di altri aspetti economici (artt.44-47 Cost.). Possiamo considerare parte della costituzione economica italiana anche gli articoli 23 e 53 Cost., in materia di tasse, tributi, imposte, così come l'art.81 e 99 Cost. che recano disposizioni, il primo in materia di bilancio dello Stato e leggi di spesa, il secondo per la costituzione del CNEL (Comitato nazionale dell'economia e del lavoro). Alcuni aspetti economici, inoltre, quali la tutela della concorrenza, l'unità economica e la libera circolazione di beni e persone, sono stati oggetto di riforma costituzionale nel 2001 (artt.117 e 120 Cost.). Consapevoli che il senso della nozione stessa di costituzione economica può risultare ingannevole, se considerato in termini prescrittivi, o quantomeno inutile se considerato in termini descrittivi, nell'ottica dell'unitarietà del dettato della Costituzione non deve sfuggire la sua vocazione al cambiamento, alla trasformazione sociale sancita dal citato art.3, secondo comma Cost.. In tal senso, la programmazione economica ex art. 41, terzo comma Cost., costituisce lo strumento pubblico, democratico e partecipato, parlamentare, per l'affermare i valori costituzionali nel rispetto del mercato fino a che questo non ne ostacoli l'avveramento, perché l'efficienza, lo sviluppo, l'equilibrio, in termini economici a sé stanti, non soddisfano la vocazione della nostra Costituzione. Il Parlamento legislatore è chiamato a legiferare per realizzare la trasformazione della società italiana nell'orizzonte della giustizia sociale. La vocazione sociale della Costituzione della Repubblica italiana richiede a tutti <<l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale>>

---

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sentenza 1/1956, al link <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1956&numero=1#>, accesso in data 02/03/2018.

(art.2 Cost.). Il terzo comma dell'art. 41 attribuisce alla legge la facoltà di correggere il corso del mercato che eventualmente ostacolasse la finalità sociale della nostra costituzione economica, in cui il lavoro ha specifica centralità. Su queste basi, dunque, si innesta il processo di integrazione europea, volto alla realizzazione di un mercato unico. Ai tradizionali soggetti nazionali della costituzione economica, pubblici e privati, dobbiamo aggiungere le istituzioni dell'Unione Europea e con esse le fonti del diritto dell'UE: in primis il Trattato sull'Unione europea (Tue) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue)<sup>3</sup>, poi i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni, i pareri. Si sono imposti, quindi, elementi di novità della costituzione economica,<sup>4</sup> non solo relativi alla libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, alla disciplina della concorrenza, con norme antitrust e contro gli abusi di posizione dominante, ai limiti agli aiuti di Stato alle imprese, ma anche afferenti al controllo della finanza pubblica, al ciclo di bilancio, che includono le istituzioni europee per i riflessi che le decisioni di Parlamento e Governo italiani hanno sull'Unione Europea (UE). Tra gli strumenti della costituzione economica italiana, le leggi legate alla manovra di bilancio, al fine di perseguire obiettivi programmatici di governo, si sono evolute anche in ragione del Trattato di Maastricht (1992), con misure di disavanzo e di debito pubblico relative al prodotto interno lordo, e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione europea (2012), con la modifica conseguente all'art. 81 Cost., per garantire il pareggio di bilancio. La legge di bilancio e la legge di stabilità sono confluite in un unico provvedimento (L. 163/2016) con l'obiettivo di <<incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza>>.<sup>5</sup> Il ciclo annuale di bilancio tra Parlamento, Governo e istituzioni europee, tende <<a favorire un più intenso coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE>>,<sup>6</sup> articolandosi in quattro fasi. In quella preparatoria, a novembre, un'analisi annuale della crescita dell'UE, a cura della Commissione UE, definisce le priorità economiche, occupazionali e di bilancio, al fine di fornire tra febbraio e marzo orientamenti politici agli stati

---

<sup>3</sup> Versione consolidata del Tue e del Tfue al link <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>, accesso in data 05/03/2018.

<sup>4</sup> S. Cassese, a cura di, *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2012.

<sup>5</sup> Camera dei deputati - Temi dell'attività parlamentare - La nuova legge di bilancio [http://www.camera.it/leg17/465?tema=la\\_nuova\\_legge\\_di\\_bilancio](http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_nuova_legge_di_bilancio), accesso in data 10/03/2018.

<sup>6</sup> Camera dei deputati - Temi dell'attività parlamentare - Il ciclo di bilancio [http://www.camera.it/leg17/465?tema=il\\_ciclo\\_di\\_bilancio](http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_ciclo_di_bilancio), accesso in data 10/03/2018.

membri per l'anno successivo. Dopo questa fase della politica di orientamento, ad aprile, per la fase della definizione degli obiettivi, il Governo presenta il Documento di economia e finanza (DEF) per l'approvazione del parlamento, con una risoluzione di ciascuna Camera, e successivamente propone alla Commissione UE le raccomandazioni specifiche per l'Italia, affinché le adotti. Si chiude così il "semestre europeo" e si passa alla fase finale di attuazione, quando a settembre il Governo presenta alle Camere la "Nota di aggiornamento" che, approvata, permette ad ottobre al Governo di presentare il Documento programmatico di bilancio (DPB) sia alla Commissione UE, che esprime un parere, sia al Parlamento che riceve anche il disegno di Legge di bilancio affinché le Camere esaminino, modifichino e approvino la Legge di bilancio, nei mesi di novembre e dicembre. La legge di bilancio si inquadra nell'attività legislativa che concorre a realizzare la costituzione economica italiana sopra delineata. Detta legge determina la manovra triennale di finanza pubblica, contenendo <<le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici, indicati nel DEF o nella Nota di aggiornamento del DEF, e le conseguenti previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato>>. <sup>7</sup> La programmazione nella costituzione economica italiana realizza nel DEF <<il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio per il conseguimento degli obiettivi programmatici prefigurati dal Governo nel rispetto delle regole europee. Esso contiene: il Programma di stabilità, che fissa gli obiettivi per l'anno in corso e il triennio successivo; il Programma nazionale di riforma, che delinea le riforme da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, occupazione e competitività>>. <sup>8</sup> La Nota di aggiornamento del DEF <<contiene l'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e degli obiettivi programmatici individuati dal DEF che si rendono necessarie, anche in relazione alle raccomandazioni del Consiglio UE>>. <sup>9</sup> La realizzazione della costituzione economica italiana in termini di programmazione, secondo la ricostruzione delineata, segna nel 2017 un primato di cui l'Italia può vantarsi. Infatti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha annunciato in data 11 aprile 2017 che con il DEF 2017 <<l'Italia è il primo paese dell'Unione europea e del G7 a includere nella propria programmazione economica – oltre al Prodotto interno lordo (PIL) - indicatori di benessere equo e

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Camera dei deputati - Temi dell'attività parlamentare – Il ciclo di bilancio [http://www.camera.it/leg17/465?tema=il\\_ciclo\\_di\\_bilancio](http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_ciclo_di_bilancio), accesso in data 10/03/2018.

sostenibile>>.<sup>10</sup> La programmazione per la crescita economica e la trasformazione sociale, in linea con la vocazione della nostra Costituzione, richiede strumenti che misurino secondo indicatori condivisi dalla società, per individuare possibili priorità e valutare i risultati delle azioni politiche intraprese. Ebbene, l'Italia si è dotata di una "Costituzione statistica". In ottemperanza all'art. 14 della Legge n. 136/2016, l'apposito Comitato nominato con D.P.C.M. dell'11/11/2016, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, composto dal Presidente dell'Istat (Istituto nazionale di statistica), dal Governatore della Banca d'Italia e da due esperti, ha selezionato e definito dodici indicatori che sono il frutto del progetto nato nel 2010 sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), portato a compimento congiuntamente dall'Istat e dal Cnel (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), con la pubblicazione annuale a partire dal 2013 del Rapporto BES dell'Istat, <<una sorta di "Costituzione statistica", cioè un riferimento costante e condiviso dalla società italiana in grado di segnare la direzione del progresso che la medesima società vorrebbe realizzare>>.<sup>11</sup> Il testo del DEF 2017 così dichiara:<< L'obiettivo prioritario del Governo – e della politica di bilancio delineata nel DEF – resta quello di innalzare stabilmente la crescita e l'occupazione, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche ... La crisi e prima ancora la globalizzazione hanno reso evidenti i limiti di politiche economiche volte esclusivamente alla crescita del PIL. L'aumento delle diseguaglianze negli ultimi decenni in Italia e in gran parte dei Paesi avanzati, la perdurante insufficiente attenzione alla sostenibilità ambientale richiedono un arricchimento del dibattito pubblico e delle strategie di politica economica. ... Il DEF dovrà riportare l'evoluzione delle principali dimensioni del benessere nel triennio passato e, per le stesse variabili, dovrà prevedere l'andamento futuro nonché l'impatto delle politiche. L'Italia è il primo Paese avanzato a darsi un compito del genere>>.<sup>12</sup> Ripeto: mi pare che detto primato trovi collocazione nel quadro della realizzazione della costituzione economica italiana, la cui connotazione risalta nel panorama europeo. La disciplina della concorrenza e l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione, ad esempio, per effetto del

---

<sup>10</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nel DEF 2017 per la prima volta gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile)*, al link [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0276.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0276.html), accesso in data 15/03/2018.

<sup>11</sup> Istat-Cnel, *bes 2013 - Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2013, p.8, al link [https://www.istat.it/it/files/2013/03/bes\\_2013.pdf](https://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf), accesso in data 26/02/2018.

<sup>12</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2017 - Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia*, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017, al link [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2017/Sez.I - Programma di Stabilita 2017.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/Sez.I - Programma di Stabilita 2017.pdf), p.II-VII, accesso in data 26/02/2018.



processo di integrazione europea mirato alla costituzione di un mercato unico, hanno posto una sfida all'art. 41, terzo comma, dove la programmazione concorre a realizzare il patto costituzionale dell'assemblea costituente, volto a integrare attività economica e fini sociali. Nella sentenza 270/2010 della Corte Costituzionale leggiamo che «è chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con "l'utilità sociale" ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a "fini sociali", consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito».<sup>13</sup> Trattasi di interessi diversi, di rango costituzionale, individuati nell'art. 41, secondo e terzo comma Cost.. La Corte sentenza, nel caso specifico, che per questi interessi l'intervento del legislatore si definisce quale derogatorio, eccezionale, che «costituisca la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi»<sup>14</sup>, frutto di un'interpretazione riduttiva del terzo comma dell'art. 41 Cost. in senso emergenziale. Una scala di valori è inscritta nell'art. 41 Cost. ed il loro capovolgimento è stato tentato «ora riconoscendo la preminenza alla libertà di iniziativa economica, ora piegando l'utilità sociale alle sole esigenze del mercato e della concorrenza ... ora, infine, affermando l'abrogazione tacita del terzo comma per effetto del primato del diritto dell'UE».<sup>15</sup> Ma il punto rimane, a mio parere, fermo: l'orientamento alla disciplina del mercato per garantire l'efficienza del sistema economico non può impedire alla politica di governare, da buon timoniere, di diritto, i processi economici: questa è la disciplina costituzionale dell'economia italiana. Per il discorso di questa tesi, che attiene ad uno specifico profilo di realizzazione della costituzione economica italiana, individuato nell'inclusione nel DEF di nuovi indicatori, con uno sguardo critico alla questione del lavoro, in una sentenza della Corte Costituzionale (60/1991) possiamo leggere inoltre che «il cittadino, nel luogo di lavoro, dove si svolge tanta parte della sua vita di quasi tutti i giorni, non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa

---

<sup>13</sup> Corte Costituzionale, *Sentenza 270/2010*, 8.2 al link <http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0270s-10.html>, accesso in data 06/04/2018.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.4/2012, p.19, al link <http://www.rivistaaic.it/costituzione-ed-economia-al-tempo-della-crisi.html>, accesso in data 06/04/2018.

esprimere>>.<sup>16</sup> La questione dell'utilità sociale e della pari dignità sociale è orientata dal senso sociale e antropologico del lavoro: dunque, non trascureremo la sfida posta da quelle persone che, disponibili a lavorare, non cercano lavoro, ossia gli scoraggiati.

## **1.2 Coesione e convergenza nel processo di integrazione europea**

Il processo di integrazione europea, del quale abbiamo delineato l'impatto relativamente alla realizzazione della costituzione economica italiana in termini di programmazione, è stato ed è chiamato ad affrontare importanti divari territoriali che separano aree caratterizzate da diverso sviluppo economico e sociale. Le politiche tese all'armonizzazione e alla coesione, mirate al mercato comune, non solo non hanno tardato a mostrare i limiti dell'idea della virtuosità in sé del mercato ma hanno anche tendenzialmente subordinato a ruolo marginale la questione del lavoro e dell'occupazione. La convergenza, cioè <<una crescita delle aree in ritardo di sviluppo maggiore rispetto alla media europea e tale da recuperare il gap iniziale>>,<sup>17</sup> è ostacolata da cause molteplici, strutturali e no, che affliggono le aree maggiormente in difficoltà, producendo il fenomeno detto di deriva o di divergenza, <<l'esistenza di forze che contribuiscono ad aumentare, nel corso del tempo, le disparità fra le diverse regioni>>,<sup>18</sup> misurato dagli indicatori in termini di crescita inferiore alla media di riferimento, nazionale o europea, nel periodo considerato. Più che il tema dell'efficacia degli strumenti di convergenza, per il discorso di questa tesi è rilevante che la programmazione impone di riflettere sulla definizione degli obiettivi e sulla valutazione dei risultati relativi alle azioni intraprese, con particolare riferimento alla vocazione propria della costituzione economica italiana quale sopra evidenziata, la trasformazione sociale fondata sul lavoro. Le politiche comunitarie per l'occupazione negli anni '50 hanno sì sostenuto la mobilità della manodopera, ma di fatto in campo sociale nessun intervento sovranazionale vincolante è stato proposto fino al 1974, quando il Consiglio delle Comunità europee espresse la volontà politica di adottare un programma di azione sociale: nel testo della risoluzione si riconosce <<che l'espansione economica non è un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di

---

<sup>16</sup> Corte Costituzionale, *Sentenza n.60/1991* al link <http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0060s-91.html>, accesso in data 06/04/2018.

<sup>17</sup> L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016, p.14.

<sup>18</sup> Ivi, p.15.

vita>>.<sup>19</sup> Nel 1987, l'Atto unico europeo (AUE), <<che costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la comunità economica europea (CEE) ... introduce una politica comunitaria di coesione economica e sociale per controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati e per ridurre il divario tra le diverse regioni>>.<sup>20</sup> Con l'Accordo sulla politica sociale, protocollo allegato al Trattato di Maastricht del 1992, undici Stati membri sulla via tracciata dalla Carta sociale (1989), ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, <<convengono di autorizzare detti undici Stati membri a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del trattato allo scopo di prendere tra loro ed applicare, per quanto li riguarda, gli atti e le decisioni necessarie per rendere effettivo il suddetto accordo>>,<sup>21</sup> includendo la politica sociale quale parte integrante nel complesso delle norme comunitarie. Un ulteriore passo in avanti, a seguito del Trattato di Amsterdam del 1997, si compie con la scrittura del Titolo "Occupazione" (IX del Tfeue) e l'introduzione del "Metodo aperto di coordinamento" (MAC) che, citando espressamente il termine "occupazione" e non limitandosi al <<"miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro"... è utilizzato dagli Stati membri per supportare la definizione, implementazione e valutazione delle proprie politiche sociali e per sviluppare la cooperazione tra gli Stati in materia di politiche sociali. Si tratta di uno strumento di *governance* basato principalmente sulla definizione di obiettivi comuni e indicatori>>.<sup>22</sup> Occorre attendere il Trattato di Lisbona del 2009 affinché l'art. 6 del Tfeue riconosca lo stesso valore giuridico dei trattati ai diritti sociali stabiliti dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" del 2000, individuali e collettivi. Ma resta fermo che la vocazione e la visione della Costituzione italiana rimangono una peculiarità e, soprattutto, che <<in conclusione, la politica europea per l'occupazione, se di politica e non di "politiche" si può parlare, resta di competenza esclusiva degli Stati membri, nonostante i progressi compiuti nei quasi sessant'anni del processo d'integrazione>>.<sup>23</sup> Il 17 novembre 2017, per costruire <<un'Unione Europea più inclusiva e equa>>, è stato proclamato il "Pilastro Europeo dei Diritti Sociali"

---

<sup>19</sup> Consiglio delle Comunità Europee, *Risoluzione relativa ad un programma di azione sociale*, al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31974Y0212%2801%29>, in data 21/01/1974, accesso in data 24/03/2018.

<sup>20</sup> *Atto unico europeo*, 1987, al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>, accesso in data 24/03/2018.

<sup>21</sup> Trattato di Maastricht, *Accordo sulla politica sociale*, 1992, al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>, accesso in data 24/03/2018.

<sup>22</sup> L. Monti, cit., p.257.

<sup>23</sup> Ivi, p.260.

(European Pillar of Social Rights), con il quale si trattano uguali opportunità e accesso al mercato del lavoro, eque condizioni di lavoro, protezione sociale e inclusione.<sup>24</sup> Il testo consta di 20 articoli e dichiara<sup>25</sup>, tra l'altro, che l'UE promuove la solidarietà tra le generazioni, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali e rispettandone l'autonomia.<sup>26</sup> Al punto 7 del Preambolo, l'impegno comunitario verso una "Europa sociale" risulta basato <<sui principi della crescita sostenibile e del progresso economico e sociale, così come sulla coesione e convergenza, sostenendo al contempo l'integrità del mercato interno>>.<sup>27</sup> Al punto 19 si conferma la sostanza del breve excursus storico sopra delineato: <<In particolare, l'edificazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali non condiziona il diritto degli Stati Membri di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale>>.<sup>28</sup> Detto "Pilastro" si è irrobustito recentemente con la proposta della Commissione Europea di istituire una Autorità in materia di lavoro (European Labour Authority) e di una iniziativa volta a garantire l'accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori, ferma restando l'attività di monitoraggio relativa all'implementazione del "Pilastro" realizzata nell'ambito dell'azione di coordinamento politico propria del "semestre europeo".<sup>29</sup> D'altra parte, per la costruzione di un pilastro sociale a favore della convergenza europea, uno studio del 2016 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization, ILO),<sup>30</sup> <<agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne>>,<sup>31</sup> ha fornito un quadro di crescente eterogeneità tra i paesi dell'UE, ad esempio indicando il rapporto tra i tassi di disoccupazione più alto e più basso, che era circa di 3 a 1 (tra Slovacchia e Danimarca) nel 2007 e che nel 2015 è risultato di oltre 5 a 1 (tra Grecia e Germania). Al di là della grave crisi economica,

---

<sup>24</sup> Commissione Europea, *European Pillar of Social Rights*, al link [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en), accesso in data 03/04/2018.

<sup>25</sup> Testo *European Pillar of Social Rights*, al link [https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en), accesso in data 03/04/2018.

<sup>26</sup> Ivi, Preambolo - punto 4, p.5.

<sup>27</sup> Ivi, Preambolo – punto 7, trad. mia, p.6.

<sup>28</sup> Ivi, Preambolo – punto 19, trad. mia, p.9.

<sup>29</sup> Commissione Europea, *Commission adopts proposals for a European Labour Authority and for access to social protection*, notizia de 13/03/2018, al link <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=89&newsId=9061>, accesso in data 03/04/2018.

<sup>30</sup> International Labour Organization, *Building a Social Pillar for European Convergence*, 2016, al link [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_490959.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_490959.pdf), accesso in data 03/04/2018.

<sup>31</sup> International Labour Organization-Roma, *Origine e mandato*, al link <http://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>, accesso in data 03/04/2018.

dallo studio è risultato che i processi politici di governo socio-economico abbiano bisogno del “Pilastro Europeo dei Diritti Sociali”, riconoscendo che i fallimenti passati e recenti siano da attribuire in particolare <<alla priorità data agli interessi economici e finanziari rispetto alle questioni occupazionali e sociali. In questo senso, un altro ostacolo alla convergenza socio-economica è il non allineato valore di risorse allocate per l’occupazione e gli obiettivi sociali a livello nazionale>>. <sup>32</sup> Lo studio, inoltre, considera che il citato “Pilastro” possa contribuire in modo significativo alla realizzazione di obiettivi dell’Agenda 2030 dell’ONU in materia di sviluppo sostenibile, <sup>33</sup> un quadro strategico adottato dall’Assemblea Generale dell’ONU il 25 settembre 2015, il cui processo di definizione risale alla Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro del 2012, a vent’anni dal Vertice della Terra del 1992, <sup>34</sup> e che reca nel suo titolo <<trasformare il nostro mondo>> <sup>35</sup>. Troviamo finalmente menzionata un’istanza di trasformazione che connota, secondo questa tesi, la realizzazione della costituzione economica italiana. Lo studio dell’ILO riconosce l’importanza di identificare i divari che ostacolano la crescita della convergenza, per adottare dedicate e concrete misure in campo sociale che alimentino la convergenza economica. La convergenza sociale potrebbe essere considerata come conseguenza di quella economica. Ma, evidentemente, la distribuzione della ricchezza potrebbe risultare a tal punto concentrata da non permettere, dal punto di vista sociale, crescita secondo indicatori del benessere sociale, della qualità della vita, che rendano conto di aspetti apparentemente immateriali rispetto a certa materialità economica, apparentemente soggettivi rispetto all’oggettività dell’economia. Eppure, la convergenza in termini di qualità della vita secondo uno standard condiviso è coerente con l’obiettivo dell’integrazione, della coesione europea. Anche con il Trattato di Maastricht del 1992, con l’unione monetaria, modificando il trattato costitutivo della Comunità economica europea, si mirava al <<miglioramento del tenore e della qualità della vita>>. <sup>36</sup> La connessione delle dimensioni economiche e sociali, per una crescita qualitativa, non solo quantitativa, propone all’attenzione la questione della convergenza socio-

---

<sup>32</sup> International Labour Organization, *Building...*, cit., trad. mia, p.8.

<sup>33</sup> Agenda 2030 al link <https://www.unric.org/it/agenda-2030>, accesso in data 03/04/2018.

<sup>34</sup> Ministero dell’Ambiente, *Conferenza Rio+20: una sfida importante*, al link <http://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>, accesso in data 03/04/2018.

<sup>35</sup> Agenda 2030, testo in italiano al link [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf), accesso in data 03/04/2018.

<sup>36</sup> Trattato sull’Unione Europea, 1992, al link <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>, accesso in data 06/04/2018.

economica, per la quale l’iniziativa Euromodule<sup>37</sup> nel 2001 forniva elementi di ricerca in campo sociale secondo una prospettiva europea. Il questionario Euromodule, predisposto da ricercatori del Social Science Research Center di Berlino, fu distribuito in Svezia, Slovenia, Germania, Ungheria, Svizzera e Spagna, includendo altri paesi (19 in totale)<sup>38</sup> per quanto riguarda gli aspetti teorici della ricerca, all’epoca anche non UE, al fine di ottenere dati comparativi in materia di welfare, stato sociale, e qualità della vita, cercando di colmare una lacuna riconosciuta, in quanto i sondaggi internazionali fino ad allora erano dedicati alle opinioni politiche o non registravano indicatori suscettibili di analisi scientifica, in maniera organica, relativamente al benessere sociale. Lo sviluppo del benessere, concepito anche per i paesi meno modernizzati, combinava secondo Euromodule tre aspetti: condizioni di vita oggettive, benessere soggettivo e qualità percepita della società. La soddisfazione nella vita è una trama di positività e negatività interrelate, non separabili, tuttavia distinguibili e includenti sia esperienze e sentimenti positivi, sia negativi, come ansietà e preoccupazioni. Sulla scorta di esperienze di ricerca pregresse, finalmente si ammetteva che, così come si usa dire della bellezza, anche la qualità della vita è negli occhi di chi la vede, proponendo una tassonomia dei concetti di stato sociale come da tabella che segue.<sup>39</sup>

Table 1: Taxonomy of welfare concepts

	Objective	Subjective
Individual level	Objective living conditions (e.g. income)	Subjective well-being (e.g. income satisfaction)
Societal level	Quality of society (e.g. income distribution)	Perceived quality of society (e.g. perceived strength of conflicts between rich and poor)

La valutazione delle disparità stanti e crescenti tra i diversi territori. così come la possibilità di intervenire per modificarne l’evoluzione, si basano sulla possibilità di comparare dati non solo in termini economici ma anche sociali. Tuttavia, la difficoltà a formulare sia un concetto chiaro e distinto di convergenza sociale sia a individuare un indicatore efficace è sottolineata ancora nel 2015, ad esempio, da una nota del Vienna

<sup>37</sup> J. Delhey, P. Bohnke, R. Habich e W. Zapf, *Working Paper - The EUROMODULE: a new instrument for comparative welfare research*, 2001, al link <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50210/1/329324616.pdf>, accesso in data 06/04/2018.

<sup>38</sup> Ivi, p.18-19.

<sup>39</sup> Ivi, p.8-10.

Institute for International Economic Studies,<sup>40</sup> nella quale è proposta una definizione di convergenza sociale coerente con quella economica e che rifletta un'idea fondamentale e intrinseca al progetto di integrazione europeo: «il crescere insieme delle persone e dei popoli nell'Unione europea»,<sup>41</sup> in particolare migliorando il benessere delle popolazioni UE meno favorite. Ma il reddito rimane, tuttavia, l'indicatore scelto affinché il benessere non appaia concetto elusivo. Il PIL viene comunque scartato, nella misura in cui non tiene conto della distribuzione del reddito a disposizione delle persone per soddisfare bisogni che senza reddito non sarebbero soddisfatti, quali cibo, vestiario, riscaldamento, cure sanitarie, istruzione. La conclusione di questa nota sulle politiche di convergenza economica e sociale non sorprende: più cresce l'economia e più crescono i redditi, più lavoro viene creato e più fondi sono disponibili per le politiche di governo redistributive e per i sistemi sociali. Il primato dell'economia o *rectius*, come cercherò di delineare nel seguito di questa tesi, della scienza economica, fa riconoscere alle politiche focalizzate sullo sviluppo economico e sulla convergenza natura di politiche di convergenza anche sociale, comunque eventualmente subordinate a quella economica, «più che altro dal carattere di sostegno, che favoriscono la crescita economica dove possibile e correggono le inique allocazioni dove necessario».<sup>42</sup> Conclude la nota del Vienna Institute nel 2015 che queste, in effetti, sono le politiche EU come espresse dal Fondo Sociale Europeo (European Social Fund), per lo più orientate (14 delle 17 priorità 2014-2020, escludendo dal novero totale quelle relative alle capacità istituzionali) a far lavorare le persone per garantire loro un reddito. Eppure la stessa nota non può fare a meno di evidenziare che la convergenza economica è più veloce della convergenza sociale, che i profitti crescono più velocemente dei redditi e che i guadagni della crescita del PIL non sono equamente distribuiti tra la popolazione. Notevole la conclusione: «L'UE non ha politica di risposta appropriata per tali tendenze e probabilmente lascia volentieri tali problemi alla responsabilità nazionale. ... Si può domandare per quanto tempo le persone nell'UE vorranno e potranno accettare che i loro redditi crescano al di sotto del PIL, mentre i redditi delle società crescono a tassi alti. Si può anche domandare per quanto tempo le persone vorranno accettare che parte di queste società paghino basse tasse sul profitto e i loro proprietari evadano la

---

<sup>40</sup> S. Leitner e R. Römisch, *Economic and Social Convergence in the EU. A Policy Note*, GRINCOH Working Paper Series, Paper No. 1.13, 2015, al link [http://www.grincoh.eu/media/serie\\_1\\_growth\\_structural\\_change\\_deve/grincoh\\_wp1.13\\_leitner\\_rmisc\\_h.pdf](http://www.grincoh.eu/media/serie_1_growth_structural_change_deve/grincoh_wp1.13_leitner_rmisc_h.pdf), accesso in data 07/04/2018.

<sup>41</sup> Ivi, trad. mia, p.2.

<sup>42</sup> Ivi, trad. mia, p.21.

tassazione>>.<sup>43</sup> Occorrerebbe solidarietà sociale, tra la popolazione di una nazione e tra aziende e lavoratori, cosa che nell'UE non è all'ordine del giorno. Ma certamente non è estranea alla nostra disciplina costituzionale dell'economia. La convergenza sociale, coesione sociale nella terminologia UE dovrebbe diventare più indipendente dalla coesione economica e l'edificazione del "Pilastro europeo dei diritti sociali" si porrebbe forse in tale direzione. La nota si conclude evocando una possibile creazione di "parametri sociali di Maastricht" e sottolineando che, con l'attenzione al sociale, non si tratta di far diventare tutti uguali ma di <<dare a tutti nell'UE un'equa opportunità di partecipare e averne vantaggio>>.<sup>44</sup> Rileggiamo, dunque, il testo della nostra costituzione del 1947, art.3, << E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese>>, insieme all'art.41, << L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali>>.

### **1.3 La rilevazione dei divari a livello territoriale e sul piano generazionale**

Ai fini di questa tesi, notiamo che l'ufficio di statistica dell'UE, Eurostat, ha iniziato a pubblicare dati sui lavoratori scoraggiati nel 2011, nella pubblicazione intitolata "8.5 million underemployed part-time workers in the EU-27 in 2010",<sup>45</sup> secondo una metodologia che distingueva tre nuove categorie, ossia i lavoratori part-time sotto impiegati, le persone senza lavoro che lo cercano ma non sono immediatamente disponibili a lavorare e le persone disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro.<sup>46</sup> Si trattava di indicatori per categorie che non si attenevano ai criteri della definizione di disoccupazione e conseguentemente di disoccupato secondo l'ILO, definizione che tuttavia disciplinava le pubblicazioni Eurostat: persone disoccupate sono quelle di età da

---

<sup>43</sup> Ivi, trad. mia, p.22-23.

<sup>44</sup> S. Leitner e R. Romisch, *Economic and Social Convergence ...cit.*, trad mia, p.23.

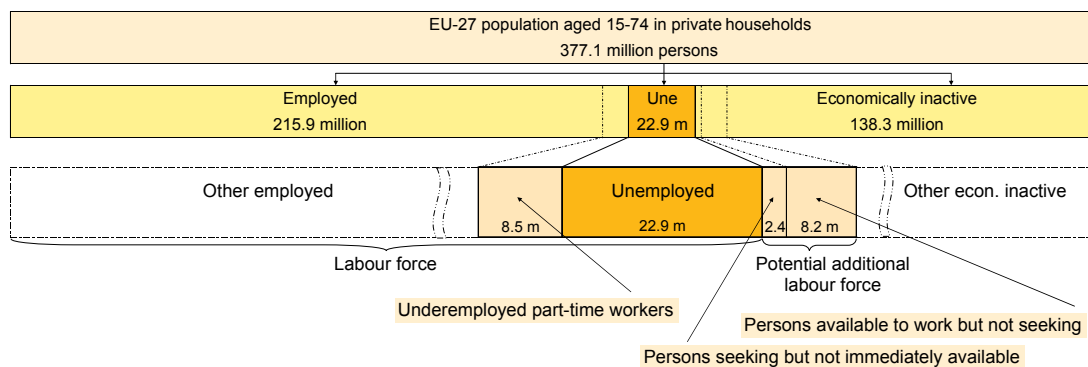
<sup>45</sup> Eurostat, Statistics in Focus, *8.5 million underemployed part-time workers in the EU-27 in 2010*, 56/2011, al link <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579720/KS-SF-11-056-EN.PDF/f271ad47-a1b3-4350-92a0-600eacd18fea>, accesso in data 03/04/2018.

<sup>46</sup> Eurostat, Statistics in Focus, *New measures of labour market attachment. 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate*, 57/2011, al link <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579744/KS-SF-11-057-EN.PDF>, accesso in data 03/04/2018.



15 a 74 anni che sono senza lavoro, sono disponibili a lavorare e stanno attivamente cercando impiego.<sup>47</sup> Eurostat ha ritenuto che le crescenti frammentazione e diversificazione del mercato del lavoro imponessero di adottare indicatori che in qualche modo le descrivessero, stante in tal senso l'insufficienza del tradizionale tasso di disoccupazione. Ci sono molte persone le cui caratteristiche, dichiarava Eurostat, non soddisfano i criteri dell'ILO per essere classificate come disoccupate ma <<in qualche misura, la loro situazione somiglia a quella delle persone disoccupate e infatti molte di loro si percepiscono come disoccupate>>.<sup>48</sup> La seguente figura<sup>49</sup> sintetizza i dati raccolti nel 2010 da Eurostat:

**Figure 1: ILO labour statuses and new supplementary indicators, EU-27, age 15-74, 2010**



Source: Eurostat (online data codes: [lfsi\\_sup\\_age\\_a](#) and [lfsa\\_pganws](#))

Dunque, i “lavoratori part-time sotto impiegati” vorrebbero lavorare più ore e sono disponibili a farlo, includendo in particolare coloro che si trovano a lavorare part-time involontariamente. Le persone che lavorano a tempo pieno ma vorrebbero lavorare più ore, pur sotto impiegati, hanno un profilo differente, di chi lavorando dispone di un reddito insufficiente. Le persone senza lavoro che lo cercano ma non sono immediatamente disponibili a lavorare e le persone disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro, secondo la definizione dell'ILO non sono disoccupati ma inattivi. Eurostat annoverava gli scoraggiati tra le persone disponibili a lavorare ma che non cercano attivamente lavoro, insieme a quelle che non lo cercano perché impedito da circostanze personali o familiari, sottolineando il loro impatto sul mercato del lavoro quale forza lavoro addizionale potenziale. I nuovi indicatori catturavano, *capture* in inglese,<sup>50</sup> persone in situazione relativa al mercato del lavoro nelle pieghe delle tre

<sup>47</sup> Ivi, trad. mia, p.1.

<sup>48</sup> Ibidem, trad. mia.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Eurostat, *Statistics in Focus, New measures of labour...*, cit., p.2

condizioni standard riconosciute dall'ILO: occupazione, disoccupazione, inattività economica. Un inciso, ora: vorrei sottolineare il verbo usato dal testo di Eurostat, che paga il tributo necessario al latino di origine (*capture* da *captare*, intensivo di *capĕre*, prendere), e svela, nella sua verità etimologica, la natura ovvia di ogni operazione statistica, che non tratta dati, *data*, ma *capta*, la cui ovvietà non può essere mai scontata e che merita riflessione, di cui nelle pagine seguenti di questa tesi. Eurostat evidenziava che l'attaccamento, *attachment*, di cui voglio sottolineare il senso figurativo, emozionale, al mercato del lavoro da parte delle categorie considerate risulta differente in ragione, ad esempio, del tempo trascorso dall'eventuale precedente esperienza lavorativa. Come sintetizza la seguente tabella del 2010,<sup>51</sup>

**Table 3: Potential additional labour force by work experience (comparison to ILO unemployed and other economically inactive persons included for reference), EU-27, 2010**

	Time since last worked				Total
	Less than 2 years ago	2 years ago or more	Never worked	No answer	
<b>Unemployed (ILO definition)</b>	59%	24%	16%	1%	100%
<b>Persons seeking work but not immediately available</b>	47%	26%	25%	2%	100%
<b>Persons available to work but not seeking</b>	32%	37%	30%	0%	100%
<b>Other economically inactive persons</b>	11%	56%	32%	1%	100%

Source: Eurostat, EU-LFS

Le persone che cercano lavoro, ma non sono immediatamente disponibili a lavorare, e le persone disponibili a lavorare, ma che non lo cercano, mostrano un attaccamento al mercato del lavoro che decresce rispetto ai disoccupati secondo la definizione ILO ma che resta decisamente superiore alle altre persone “ugualmente” inattive. In generale, i nuovi indicatori Eurostat coglievano un attaccamento che il solo indicatore “inoccupati” non registrava. In modo più complesso e sperimentale, nella citata pubblicazione si considerava anche la probabilità che in un dato arco di tempo l'attaccamento individuale al mercato di lavoro portasse i singoli a cambiare categoria di appartenenza. Come prevedibile, tra il 2009 e il 2010, per il 90% circa sia gli occupati non sotto impiegati sia gli inattivi sono rimasti nella categoria. Ma tra quelli inquadrati dagli indicatori “disoccupati”, come definiti dall'ILO, e dai tre nuovi Eurostat, la mobilità è maggiore e i tre nuovi catturano i gruppi in cui maggiore è il movimento. Il gruppo di persone che cercano lavoro ma non sono immediatamente disponibili a lavorare risulta

<sup>51</sup> Ivi, p.3.

senza sorpresa il più volatile, solo il 10% è rimasto nella categoria dopo un anno, figurando al termine del periodo di tempo considerato o tra i disoccupati divenendo disponibili o, pertanto, tra gli occupati avendo trovato lavoro. Di quelle persone, solo un 7% diventano gli scoraggiati, disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro. Gli scoraggiati per il 35% sono restati tali. Ma come si percepiscono collocate, nelle categorie considerate, le persone stesse? Questa auto-definizione differisce da quella ILO, basata sul comportamento individuale misurabile oggettivamente. La tabella seguente riporta la situazione (medie UE a 27 Stati nel 2010, esclusi Germania e Regno Unito, in assenza di dati relativi alla auto-definizione personale)<sup>52</sup>

**Table 4: Labour categories by self-perceived labour situation, EU-27, 2010**

	Self-perceived labour situation						Total
	Employed	Unemployed	Fulfilling domestic tasks	Student	Retired or permanently disabled	Other inactive person	
<b>1 Employed, not underemployed</b>	97%	0%	0%	1%	1%	0%	100%
<b>2 Underemployed part-time</b>	88%	6%	1%	4%	1%	1%	100%
<b>3 Unemployed (ILO definition)</b>	1%	89%	2%	4%	1%	2%	100%
<b>4 Persons seeking but not available</b>	3%	57%	8%	19%	4%	9%	100%
<b>5 Persons available but not seeking</b>	1%	43%	19%	10%	10%	17%	100%
<b>6 Other economically inactive</b>	1%	2%	15%	25%	46%	12%	100%

Note: Data for Germany and United Kingdom not available

Source: Eurostat, EU LFS

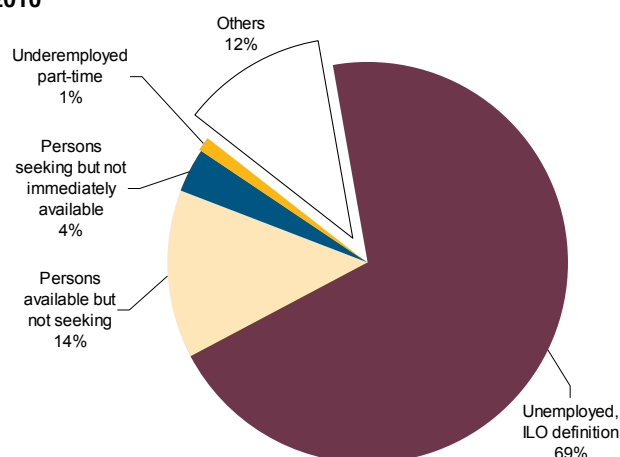
La disoccupazione è la condizione maggiormente percepita sia dalle persone che cercano lavoro ma non sono immediatamente disponibili sia da quelle che sono disponibili ma non cercano lavoro. Insomma, la disoccupazione ILO e la disoccupazione auto-dichiarata sono concetti differenti, per cui gli indicatori supplementari Eurostat servono a colmare in qualche modo la differenza generata dalla raccolta di dati generata dai due concetti. Come scritto da Eurostat, <<Questa è una funzione inaspettata ma essa mostra che gli indicatori supplementari riescono a catturare situazioni relative al lavoro che sono alla periferia del concetto ufficiale ILO di disoccupazione>>.<sup>53</sup> La seguente figura<sup>54</sup> sintetizza tale osservazione:

<sup>52</sup> Eurostat, Statistics in Focus, *New measures of labour...*, cit., p.6.

<sup>53</sup> Ivi, p.7.

<sup>54</sup> Ibidem

**Figure 4: Coverage of self-perceived unemployment by ILO unemployed and supplementary indicators, EU-27, 2010**

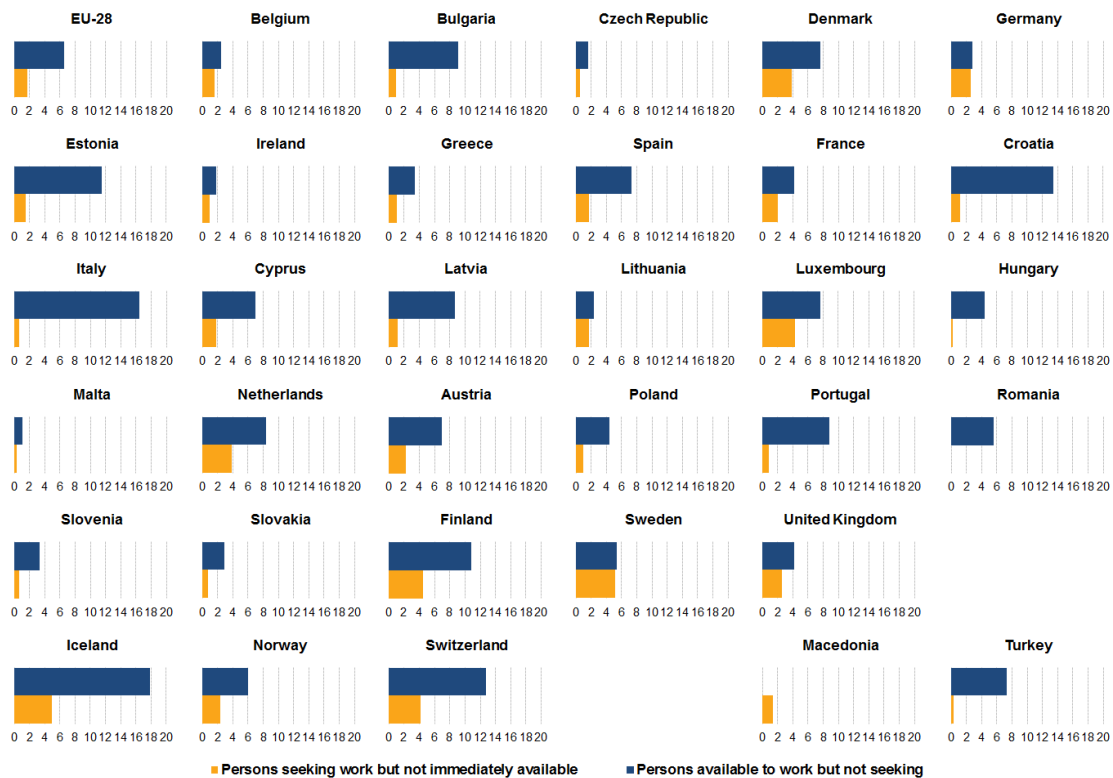


Note: Data for Germany and United Kingdom not available  
 Source: Eurostat, EU LFS

Le forme supplementari di disoccupazione registrate nell'UE da Eurostat, non considerate dalla definizione ILO di disoccupazione, hanno permesso di individuare una forza lavoro addizionale potenziale, persone né occupate né disoccupate tra i 15 e i 74 anni, che nel 2016 (EU a 28) risulta di 8'782'000 disponibili a lavorare in due settimane ma che non cercano attivamente lavoro e di 2'270'000 che: 1) hanno cercato lavoro attivamente nelle ultime quattro settimane ma non sono disponibili a lavorare in due settimane di tempo; 2) hanno trovato un lavoro da iniziare in meno di tre mesi ma non sono disponibili in due settimane; 3) hanno trovato un lavoro da iniziare in tre mesi o più; 4) hanno passivamente cercato lavoro, per esempio attendendo i risultati di un colloquio di lavoro, nelle ultime quattro settimane e sono disponibili a lavorare nelle prossime due.<sup>55</sup> Detta forza lavoro addizionale potenziale, articolata nei due sottogruppi individuati, costituisce una porzione della popolazione inattiva, con differenze marcate per quanto riguarda le dimensioni dei sottogruppi tra gli Stati dell'UE, ad esempio nel 2016 risulta esigua a Malta e nella Repubblica Ceca, cospicua in Croazia e in Italia, come mostrato dalla figura seguente<sup>56</sup>:

<sup>55</sup> eurostat, Statistics Explained, *Underemployment and potential additional labour force statistics*, al link [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Underemployment\\_and\\_potential\\_additional\\_labour\\_force\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Underemployment_and_potential_additional_labour_force_statistics), accesso in data 03/04/2018.

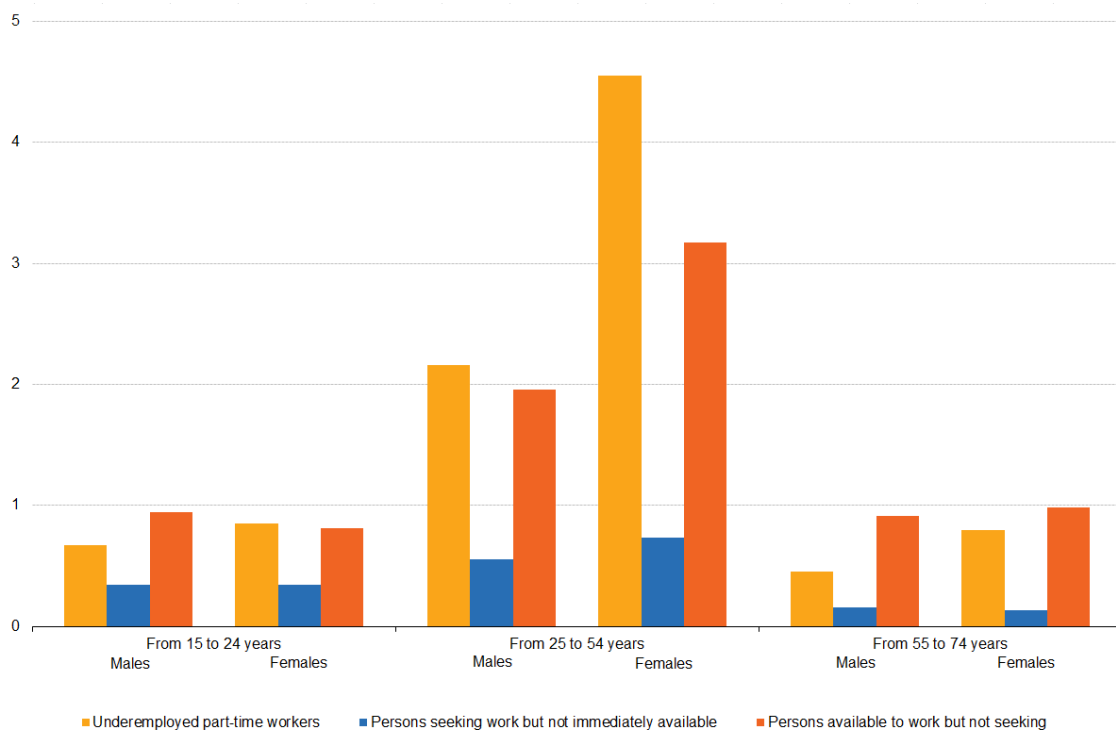
<sup>56</sup> Al link [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c3/Potential\\_additional\\_labour\\_force\\_by\\_its\\_subgroups%2C\\_persons\\_aged\\_15-74%2C\\_all\\_countries\\_and\\_EU-28%2C\\_annual\\_average%2C\\_2016\\_%28%25\\_of\\_inactive\\_population%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c3/Potential_additional_labour_force_by_its_subgroups%2C_persons_aged_15-74%2C_all_countries_and_EU-28%2C_annual_average%2C_2016_%28%25_of_inactive_population%29.png), accesso in data 03/04/2018.



Potential additional labour force by its subgroups  
 Persons aged 15-74, all countries and EU-28, annual average, 2016  
 (% of inactive population)  
 Source: Eurostat

Le donne, in generale, si trovano ad essere più sotto impiegate o maggiormente appartenenti alla forza lavoro potenziale aggiuntiva, tenendo conto anche di età, istruzione, o cittadinanza. Eurostat sottolinea che gli indicatori supplementari né alterano né mettono in questioni gli standard statistici ILO in materia di disoccupazione, che restano gli indicatori di riferimento. Il grafico seguente<sup>57</sup> mostra la situazione nel 2016 nell'EU a 28 secondo gli indicatori supplementari di disoccupazione, per sesso e età.

<sup>57</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/6a/Supplementary\\_indicators\\_to\\_unemployment\\_by\\_sex\\_and\\_age%2C\\_persons\\_age\\_d\\_15-74%2C\\_EU-28%2C\\_annual\\_average%2C\\_2016\\_%28millions\\_of\\_persons%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/6a/Supplementary_indicators_to_unemployment_by_sex_and_age%2C_persons_age_d_15-74%2C_EU-28%2C_annual_average%2C_2016_%28millions_of_persons%29.png), accesso in data 03/04/2018.



Supplementary indicators to unemployment by sex and age  
 Persons aged 15-74, EU-28, annual average, 2016  
 (million persons)  
 Source: Eurostat

Ma che dire degli inattivi che non sono disponibili a lavorare immediatamente (ossia? entro due settimane?) e che non cercano lavoro (nelle ultime 4 settimane)? Ovvero che fare degli altri, economicamente inattivi, inquadrati nel 2010 da Eurostat nelle categorie di lavoro secondo le situazioni di lavoro auto-percepite?

## 2. La natura multidimensionale del benessere nel ciclo di bilancio

### 2.1 La qualità della vita nel Documento di Economia e Finanza

La revisione degli indicatori su cui si basa l'attività di programmazione economica può essere considerata uno degli effetti del processo di integrazione europea mirato alla coesione, attraverso lo strumento della convergenza in ragione dei divari registrati dagli indicatori economici, sia a livello territoriale sia sul piano generazionale. L'art. 41, comma 3, della nostra Costituzione, affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, dispone che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e che <<La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali>>. In tal senso, il DEF (Documento di Economia e Finanza), presentato annualmente al Parlamento dal Governo, sancisce la politica economica del soggetto emanatore in termini di programmazione. La Costituzione della nostra Repubblica pone, dunque, le strategie per realizzare valori fondativi di una comunità sociale in senso inter-generazionale, ossia sostenibile, e il BES, "Costituzione statistica", con i suoi indicatori <<in modo costante e condiviso segna la direzione del progresso che la medesima società vorrebbe realizzare>>,<sup>58</sup> ossia pone le strategie per rilevare e soddisfare desideri sociali. Gli indicatori entrati a far parte del DEF rispondono all'architettura logica internazionale originata dalla "Commissione Sen-Stiglitz-Fitoussi" sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale, voluta nel 2008 dal Presidente della Repubblica francese Nicholas Sarkozy, e sostenuta dalla Commissione delle Comunità Europee con il documento del 2009 "Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento". Il Rapporto Stiglitz,<sup>59</sup> prendendo atto del fatto che la strumentazione econometrica ha fallito nel prevedere crisi e nel valutare crescite, individuando la chiave di volta per edificare lo sviluppo nel sostenibile benessere delle persone piuttosto che nella produzione di merci, guarda anche al di fuori del mercato per cercare fattori

---

<sup>58</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2017 - Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia*, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017, al link [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2017/Sez.1\\_-\\_Programma\\_di\\_Stabilita\\_2017.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/Sez.1_-_Programma_di_Stabilita_2017.pdf), p.II-VII, accesso in data 26/02/2018.

<sup>59</sup> J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Rapporto della Commissione sulla misurazione della performance economica e il progresso sociale*, Parigi, 14 settembre 2009, trad. it. al link <http://www.comitatoscienfifico.org/temi%20SD/documents/II%20Rapporto%20Stiglitz.pdf>, accesso in data 26 aprile 2018.

economici nell'ottica della sostenibilità, secondo equilibri ormai necessariamente internazionali. La parzialità della capacità di lettura offerta da un indicatore quale il Prodotto Interno Lordo (PIL), che lega l'aumento della produzione a quello dei consumi per un conseguente benessere materiale, non considerando la disuguaglianza della distribuzione del reddito e i limiti alla crescita dei consumi, che risorse finite e depauperamento ambientale impongono, ne ha suggerito il superamento alla ricerca di altri indicatori. Ma nel contesto della tradizione disciplinare dell'economia, non è facile abbandonare l'oggettività dei prezzi e del mercato. Il ribaltamento della prospettiva, per cui finalmente la produzione è per l'umanità e non l'umanità per la produzione, guarda al benessere individuale e al progredire sociale inserendo elementi di valutazione soggettivi e inter-soggettivi, riconoscendo ad esempio, ai fini del discorso di questa tesi, che l'essere disoccupati non procura solo danno economico agli individui, che possono patire quotidianamente anche una condizione percepita di disagio personale e sociale. Il benessere considerato risulta multidimensionale e aperto a misurazioni non solo oggettive ma anche soggettive, registrando emozioni e sensazioni delle persone. Le statistiche dovrebbero trattare, tenendo conto delle disuguaglianze, anche delle esperienze edoniche, delle priorità emotive, delle opportunità nel campo della salute, dell'istruzione, della partecipazione politica, delle relazioni sociali, delle condizioni ambientali e di sicurezza. Infatti, tra gli schemi concettuali che hanno orientato il Rapporto Stiglitz per misurare la qualità della vita viene considerato quello di capacitazione, che <<concepisce la vita di una persona come una combinazione di vari modi "fare ed essere" (funzionamenti) e della sua libertà di scegliere tra questi modi (capacitazione). Alcune di queste capacitazioni possono essere piuttosto elementari, come l'essere adeguatamente nutriti o sfuggire alle cause di mortalità precoce, mentre altri possono essere più complessi, come avere la cultura necessaria per partecipare attivamente alla vita politica>>. <sup>60</sup> Un'idea di giustizia sociale si affaccia, in linea con la nostra Costituzione, esplicitando altresì << il rifiuto del modello economico di coloro che agiscono per massimizzare i loro propri interessi senza riguardo delle relazioni e delle emozioni>>. <sup>61</sup> La raccomandazione 4 del Rapporto Stiglitz recita: <<Le indagini statistiche dovrebbero essere progettate per valutare i legami tra le varie dimensioni della qualità della vita per ogni persona e queste informazioni dovrebbero essere

---

<sup>60</sup> J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Rapporto della Commissione...*, cit., p.78-79.

<sup>61</sup> Ivi, p.79.



utilizzate durante la messa a punto delle politiche in tutti i settori>>.<sup>62</sup> L'Italia, con il DEF 2017, in tal senso qualcosa ha fatto. Nel 2009, con la comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio e al Parlamento europeo, intitolata "Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento", adottata con risoluzione del Parlamento Europeo nel 2011,<sup>63</sup> si prendono in considerazione, completando il PIL con indicatori ambientali e sociali, <<migliori indicatori che rispecchino le preoccupazioni dei cittadini...informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale...informazioni più precise su distribuzione e diseguaglianze>>.<sup>64</sup> In un documento statistico di Eurostat, intitolato "Quality of life. Facts and Views" edizione 2015,<sup>65</sup> si considera il progresso sociale in termini di indicatori oggettivi e soggettivi del benessere, attraverso i Paesi UE, arrivando a definire il benessere soggettivo quale costruito multidimensionale, che ingloba tre sotto-dimensioni distinte ma complementari: la soddisfazione per la propria vita, che rappresenta come l'intervistato valuta o apprezza cognitivamente la propria esistenza complessivamente; la presenza di sensazioni positive e l'assenza di quelle negative; il sentimento che la propria vita abbia un significato.<sup>66</sup> Tra i risultati disponibili, alcune ovvietà che vale la pena sottolineare: gli effetti di genere sono marginali per il benessere soggettivo, la soddisfazione è associata al reddito, i più giovani tendono a dichiarare livelli di soddisfazione di vita più alti, che si registrano anche tra le coppie, con figli o senza, rispetto a chi vive solo. I residenti UE, secondo il testo del 2015, hanno valutato la significanza della propria vita, apparentemente meno influenzata da fattori socio-demografici, in modo tendenzialmente migliore rispetto alla propria soddisfazione. Per il discorso della mia tesi, un'ultima curiosità: la disoccupazione risulta associata a soddisfazione molto bassa. La tabella seguente<sup>67</sup> mostra la chiara relazione tra condizione di lavoro e soddisfazione, per la quale in particolare la soddisfazione minore (5.8) è dichiarata dai disoccupati, di 2 punti inferiore a quella di coloro che studiano o sono impegnati in apprendistato (7.8).

---

<sup>62</sup> Ivi, p.109.

<sup>63</sup> Commissione delle Comunità Europee, "Non solo Pil – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 433, Bruxelles, 20.08.2009, al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433>, accesso in data 26 aprile 2018.

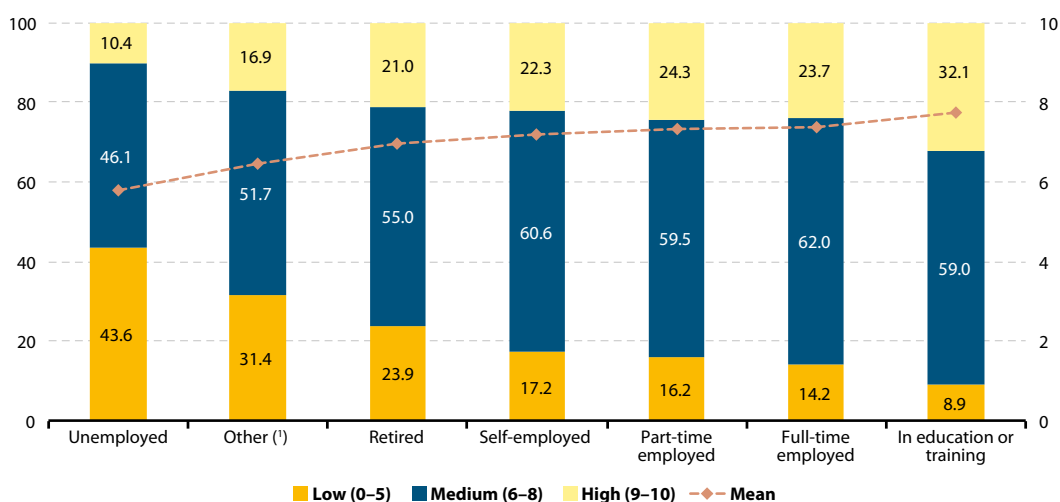
<sup>64</sup> Ivi, p.4-7.

<sup>65</sup> Eurostat Statistical Books, *Quality of life. Facts and views*. 2015, al link <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6856423/KS-05-14-073-EN-N/742aee45-4085-4dac-9e2e-9ed7e9501f23>, accesso in data 26 aprile 2018.

<sup>66</sup> Eurostat Statistical Books, *Quality of life...cit.*, p.238.

<sup>67</sup> Ivi, p.247.

**Figure 6:** Life satisfaction, by labour status, EU-28, 2013  
(left axis: % of population by satisfaction level; right axis: mean rating)



(1) 'Other' includes people permanently disabled/unfit to work, fulfilling domestic tasks, in compulsory military community or service.  
Source: Eurostat (EU-SILC)

In Italia, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.267 del 15 novembre 2017, è stato pubblicato il Decreto MEF in data 16 ottobre intitolato “Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile” che dispone, a decorrere dall’adozione del DEF 2018, l’adozione dei seguenti dodici indicatori: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di disegualianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio.<sup>68</sup> Due sono i documenti da redigere: «un apposito allegato al DEF, che riporti, sulla base dei dati forniti dall'Istat, l'andamento nell'ultimo triennio di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel triennio successivo, anche in ragione dell'impatto delle rilevanti politiche pubbliche; una relazione, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in

<sup>68</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.267 del 15/11/2017, p.5, al link <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/11/15/267/sg/pdf>, accesso in data 26 aprile 2018.

corso>>.<sup>69</sup> Il MEF dichiara che <<il miglioramento del benessere dei cittadini e della società è il fine ultimo delle politiche>>.<sup>70</sup> Occorre continuare a leggere cosa scrive il MEF: <<visione innovativa del rapporto tra le politiche pubbliche e la qualità della vita dei cittadini>>.<sup>71</sup> Introdurre il benessere nella programmazione di politica economica costituisce un passaggio ardimentoso. Costituzione economica e “costituzione statistica” permettono previsioni a politiche invariate e programmatiche, per una programmazione economica oltre il PIL che, a mio parere, non solo si adegua al processo di integrazione europea, ma realizza la vocazione propria della nostra costituzione economica, per cui non a caso, dunque, siamo all’avanguardia tra i Paesi UE e G7. La selezione degli indicatori è avvenuta sulla base di quattro criteri fondamentali: la loro sensibilità alle scelte politiche, ossia l’essere suscettibili di ricevere impatti dalle scelte politiche pubbliche nazionali; la parsimonia, senza pretesa di esaustività riguardo alle dimensioni possibili del benessere, mantenendo equilibrio di compromesso tra l’approfondimento dell’analisi e l’agilità del dibattito della politica economica; la tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali, tenendo conto dell’orizzonte triennale del DEF che, al momento, porta ad escludere rilevazioni quinquennali come quella relativa, ad esempio, alla violenza sulle donne; il criterio della fattibilità, per qualità e robustezza metodologiche, che ha fatto escludere l’introduzione di indicatori soggettivi. Si tratta di una scelta tecnica e allo stesso tempo discrezionale. Già nel DEF 2017, sono stati introdotti quattro indicatori in via sperimentale: il reddito disponibile pro capite, comprendente i trasferimenti in natura dalle Amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni sociali senza fini di lucro; la disuguaglianza dei redditi, in termini di rapporto tra il reddito del quintile più agiato della popolazione e di quello più povero; il tasso di mancata partecipazione al lavoro, ossia un indicatore di esclusione economico-sociale più ampio del tasso di disoccupazione, come sopra delineato nel contesto europeo; le emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti nell’atmosfera.<sup>72</sup> Al di là del quadro incoraggiante che la dinamica positiva registrata relativamente al reddito di cui una famiglia, al netto di tasse e contributi sociali e tenuto anche conto di servizi fruiti come scuola e sanità pubbliche, può disporre (reddito disponibile aggiustato, RDA), anche la

---

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Il benessere equo e sostenibile*, 15 febbraio 2018, al link [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0039.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0039.html), accesso in data 26 aprile 2018.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Comunicato stampa N. 29* del 20 febbraio 2018, al link [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato\\_0029.html](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0029.html), accesso in data 26 aprile 2018.

tendenza alla disuguaglianza dei redditi appare invertirsi. Il MEF evidenzia, inoltre, <<come la situazione occupazionale sia prevista evolvere ulteriormente in positivo nel prossimo triennio, attenuando la carenza di opportunità di lavoro e l'esclusione sociale. Si stima che l'indicatore prescelto per tale dominio, il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro, diminuisca al 20,7 per cento nel 2017 e scenda al 18,6 per cento nel 2020>>. <sup>73</sup> La relazione del MEF sugli indicatori del benessere equo e sostenibile 2018 <sup>74</sup> sintetizza, con la seguente tabella, l'andamento degli indicatori.

<b>TABELLA II.1: INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE (esercizio sperimentale)</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Reddito medio disponibile aggiustato pro capite (1)	22.252	22.825	23.536	24.089
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (2)	6,2	6,1	6,0	6,0
Tasso di mancata partecipazione al lavoro (3)	20,7	20,0	19,2	18,6
	<i>di cui: uomini</i>	<i>17,4</i>	<i>16,8</i>	<i>16,1</i>
	<i>donne</i>	<i>24,8</i>	<i>23,9</i>	<i>23,0</i>
Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite (4)	7,5	7,5	7,5	7,5

Fonte: MEF.  
 (1) Dati in euro. 2017-2020: previsione MEF-DT.  
 (2) Dati in valore assoluto. 2017-2020: previsione MEF-DF.  
 (3) Dati in percentuale. 2017-2020: previsione MEF-DT.  
 (4) Dati in tonnellate pro capite. 2017-2020: previsione MEF-DT.

Permane, pur nell'evoluzione positiva, una situazione di significative disuguaglianze territoriali e sociali, che il BES 2017 dell'Istat ha documentato.

## 2.2 Esperienza internazionale e comparabilità degli indicatori

Il Comitato per gli indicatori di benessere equo e solidale, come riportato nella sua relazione finale del giugno 2017 al MEF, <sup>75</sup> sottolineando che l'Italia è il primo paese dell'UE e del G7 a inserire, oltre il PIL, il benessere nella programmazione economica, si è comunque mosso in un contesto di esperienze nazionali e internazionali con cui confrontarsi. Nominato con DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) in data 11 novembre 2016, istituito per effetto della Legge n.163 del 4 agosto 2016 che,

<sup>73</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Comunicato stampa N. 29...cit.*, ibidem.

<sup>74</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli indicatori del benessere equo e sostenibile 2018*, al [link](http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione_BES_16_02_2018.pdf) [http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione\\_BES\\_16\\_02\\_2018.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione_BES_16_02_2018.pdf), accesso in data 26 aprile 2018.

<sup>75</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale*, 20 giugno 2017, al link [http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione\\_finale\\_Comitato\\_benessere\\_equo\\_sostenibile.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione_finale_Comitato_benessere_equo_sostenibile.pdf), accesso in data 26 aprile 2018.

riformando la legge di bilancio, ha introdotto in allegato al DEF l'andamento di detti indicatori nel triennio precedente con la previsione degli stessi nel triennio successivo sulla base delle politiche specificate, il Comitato ha affrontato una sfida significativa per il sistema statistico nazionale, relativa alla produzione di informazioni statistiche rilevanti a fronte di una domanda istituzionale che costituisce una innovazione sul piano non solo politico, della vita parlamentare, ma anche sul piano culturale: la fragilità del sistema economico dal 2009 ha posto all'attenzione la necessità di orientare le politiche economiche oltre le dimensioni quantitative della ricchezza prodotta, al monitoraggio e alla previsione anche di dimensioni relative alla vita di tutti i giorni delle persone, con i documenti di finanza pubblica. Il nesso di causalità tra politiche economiche e indicatori, quantitativi e qualitativi, per una prassi di politica di bilancio ponderata e efficace, richiede di investire sulla modellistica, per realizzare prodotti informativi integrati, che consentano letture congiunte di fenomeni diversi, secondo la tempestività richiesta dalla legge. <<L'obiettivo finale è l'individuazione di un insieme di indicatori utilizzabili per il monitoraggio e la previsione in associazione con i documenti di finanza pubblica che rispondano sia al criterio del rigore scientifico, sia a quello della fattibilità del processo definito dalla legge: le variabili selezionate, infatti, devono poter essere tempestivamente aggiornate dall'Istat e inserite in modelli di simulazione del MEF che ne prevedano gli andamenti e la risposta alle azioni di riforma. Tale "modellabilità" va considerata non solo allo stato attuale degli strumenti a disposizione del MEF, ma anche sulla base di quanto potrà essere verosimilmente costruito nei prossimi anni. I lavori del Comitato hanno richiesto, quindi, non solo un dialogo scientifico tra i suoi membri, ma anche un confronto continuo con il MEF, le strutture delle amministrazioni centrali che potrebbero essere coinvolte nel successivo di attuazione e l'Istat>>. <sup>76</sup> La scelta degli indicatori, come detto, è risultata sia tecnica, sia discrezionale. Tra gli indicatori selezionati, quello relativo all'eccesso di peso delle persone è all'attenzione anche internazionale, per le conseguenze che ha sulla sanità pubblica. L'Italia ha considerato l'abusivismo edilizio e l'efficienza della giustizia sociale perché, strutturalmente, la connotano rispetto ad altre realtà nazionali. Al momento, mancano indicatori che pure avrebbero ragioni di interesse per le politiche economiche nazionali, sempre nell'ottica del processo di integrazione europea, ad esempio dedicati alla mobilità sociale e alla pervasività della criminalità organizzata nel

---

<sup>76</sup> Ivi, p.2.

territorio. In generale, occorre sviluppare la possibile disaggregazione dei dati statistici al fine di favorire una lettura della variabilità sul territorio, nell'ottica della convergenza per la coesione, di matrice europea. Ma il punto, per il discorso di questi tesi, a mio avviso è certo: l'Italia ha tradotto, in un meccanismo concreto di politica e programmazione economica, un principio fondamentale e condiviso, nel processo di integrazione europea, che risponde alla vocazione propria della nostra Costituzione, economica e no, per cui il fatto di essere i primi in ambito UE e G7 non appare affatto casuale. Il Comitato per gli indicatori di benessere equo e solidale ha inquadrato il proprio lavoro nel contesto delle altre analoghe iniziative di circa 25 nazioni, orientate dall'Agenda 2030, come definita dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 2015, che <<hanno coinvolto gli istituti nazionali di statistica e sono state sostenute da estese consultazioni pubbliche, con il coinvolgimento di stakeholders e società civile, ad esempio in Australia, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Messico, Regno Unito. In alcuni paesi, il governo (e talvolta il parlamento) si è fatto parte attiva del processo, come in Australia (Well-being framework), Finlandia (National Strategy for Sustainable Development; Indicator), Francia (Les nouveaux indicateurs de richesse), Germania (National Sustainable Development Strategy; W3-Indikatoren) e Regno Unito (Measuring National Well-being Programme)>>. <sup>77</sup> In Italia, Istat e Cnel avevano già avviato nel 2010 il progetto BES, definendo nel primo Rapporto BES del 2013 un insieme di 130 indicatori in 12 domini: salute; istruzione e formazione; lavoro e conciliazione dei tempi di vita; benessere economico; relazioni sociali; politica e istituzioni; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ambiente; innovazione, ricerca e creatività; qualità dei servizi. <sup>78</sup> Il BES 2017, quale sistema di misurazione dinamico sottoposto a continuo controllo per mantenere aderenza all'evoluzione, ai cambiamenti che caratterizzano la vita civile, sociale e personale di ciascuno in Italia, è affiancato dalla pubblicazione da parte dell'Istat, a partire dal 2016, di indicatori per il monitoraggio dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) da conseguire entro il 2030, secondo l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile adottata dalle Nazioni Unite nel 2015. L'attenzione al contesto internazionale è pertanto notevole, curando aggiornamenti delle serie storiche, incrementando le disaggregazioni dei dati, partecipando ai consessi internazionali tra

---

<sup>77</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale...cit.*, p.4.

<sup>78</sup> Istat, *BES 2017*, al link [https://www.istat.it/it/files/2017/12/Bes\\_2017.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/12/Bes_2017.pdf), accesso in data 26 aprile 2018.

cui quello relativo al <<piano di realizzazione del Cape Town Global Action Plan. Un piano che descrive le misure necessarie per modernizzare e rafforzare i sistemi statistici, con particolare riguardo alla costruzione dell'infrastruttura e allo sviluppo della capacità statistica a livello nazionale e globale>>. <sup>79</sup> Trattasi di un documento strategico per il Sistema statistico nazionale (Sistan), per il ruolo cruciale che esso svolge nella produzione degli indicatori SDGs, ruolo anche di coordinamento inter-istituzionale, con il Cnel in primis, a proposito del quale non voglio esimermi dal menzionare brevemente la recente vicenda: il Cnel, organo consultivo, parlamentino, delle Camere e del Governo per l'economica e il lavoro è tornato a ranghi completi con la nomina di 48 consiglieri dopo il referendum del 4 dicembre 2016, a dispetto degli allarmismi di chi aveva voluto il referendum abrogativo, quantificando il costo dell'organismo per le casse dello Stato <<"in un miliardo in 70 anni">>. <sup>80</sup> Il Presidente del Cnel, Tiziano Treu, ha commentato:<<Nelle difficoltà e nell'incertezza che segnano la società di oggi, è utile e necessario un rilancio del Cnel come organo di rappresentanza e di ascolto, luogo di osservazione, confronto e sintesi dei fenomeni sociali ed economici>>. <sup>81</sup> Tornando al BES 2017, con le parole del Presidente dell'Istat, <<Nell'era del diluvio di dati al Sistan e alla statistica ufficiale è affidato un compito essenziale: offrire un quadro di informazioni quantitative affidabili e di altissima qualità in grado di imporsi come punto di riferimento così da facilitare le scelte rilevanti per il futuro del Paese anche nel contesto globale>>. <sup>82</sup> In merito alle relazioni tra gli indicatori di benessere e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), pur trattandosi di attività sviluppata in modo indipendente, la strategia italiana si ingloba in quella internazionale che garantisce le disaggregazioni utili a monitorare lo sviluppo sostenibile, mantenendo fede al principio fondamentale per cui nessuno deve essere lasciato indietro ("no one left behind"). <sup>83</sup> Nello specifico, a titolo di esempio, tre indicatori sviluppati nel dominio BES relativo al lavoro e conciliazione tempi di vita sono stati utilizzati anche come indicatori nel quadro SDGs (il GOAL 5 "Gender Equality" e l'8 "Decent Work and Economic Growth"). Nell'ottica del processo di integrazione europea, per il discorso di questa tesi, la figura che segue sintetizza la distanza dell'Italia dall'Europa in tema di

---

<sup>79</sup> Ivi, p.6.

<sup>80</sup> la Repubblica, *Risorge il Cnel con 48 nomine del Governo Gentiloni*, articolo del 21 marzo 2018, al link [http://www.repubblica.it/politica/2018/03/21/news/nomine\\_cnel\\_treu-191878843/?refresh\\_ce](http://www.repubblica.it/politica/2018/03/21/news/nomine_cnel_treu-191878843/?refresh_ce), accesso in data 26 aprile 2018.

<sup>81</sup> la Repubblica, *Rinasce il Cnel. Il governo dà l'ok alla nomina di 48 consiglieri*, articolo del 21 marzo 2018, edizione cartacea.

<sup>82</sup> Istat, *BES 2017* cit., p.6.

<sup>83</sup> Ivi, p.23.

occupazione.<sup>84</sup>

### Continua a crescere l'occupazione ma l'Italia rimane distante dall'Europa

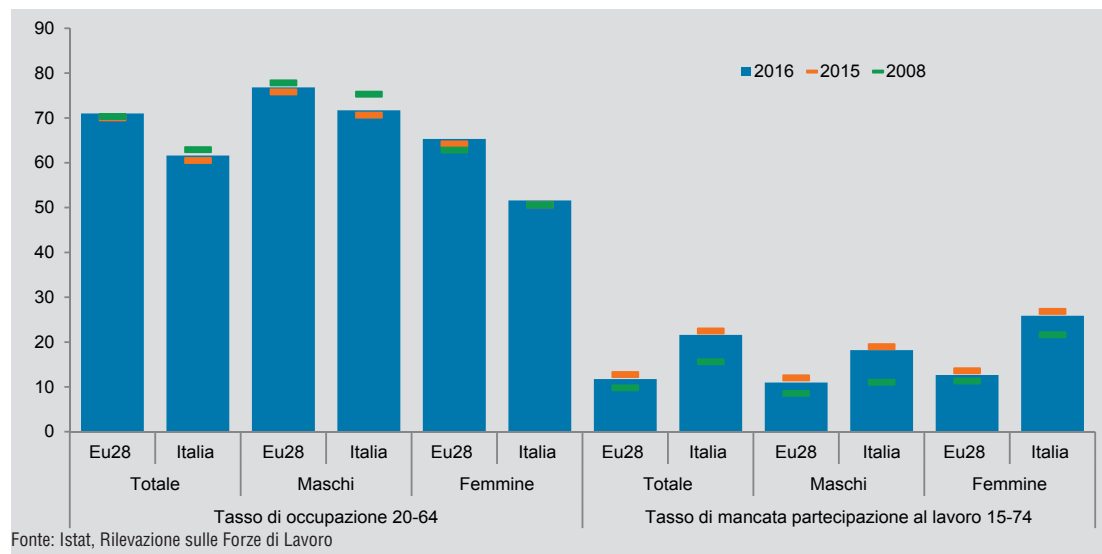


Figura 1. Tasso di occupazione (20-64 anni) e di mancata partecipazione al lavoro in Italia e Ue28 per genere. Anni 2008, 2015 e 2016. Valori percentuali

L'Italia resta nelle ultime posizioni in Europa sia per il tasso di occupazione, precedendo solo Croazia e Grecia, sia per il tasso di mancata partecipazione al lavoro, dietro solo a Spagna e Grecia. Il BES, dunque, nel 2017 al quinto anno di pubblicazione, è annoverato tra gli strumenti di programmazione della politica economica del Governo italiano. Il Comitato ha valutato che la "Costituzione statistica" definita dal BES, dal punto di vista concettuale, teorico, qualitativo della misurazione, della partecipazione diffusa alla selezione degli indicatori e per la sua connotazione nazionale, costituisca il riferimento atto a soddisfare il dettato della L.163/2016 in materia di legge di bilancio. Da sottolineare che la selezione dei dodici indicatori per il DEF, sulla base dei criteri già citati, ha escluso gli indicatori soggettivi, di percezione. Dichiara il Comitato: «Il criterio della "fattibilità", ad esempio, richiede che sia possibile simulare l'andamento di ciascun indicatore nel triennio di riferimento della legge di bilancio, con riferimento sia al suo andamento prospettico ("tendenziale") sia a quello che discende dalle politiche pubbliche adottate. Ciò ha portato ad escludere dalla selezione gli indicatori di percezione (i cosiddetti "soggettivi") sebbene ne sia riconosciuta l'importanza per misurare il livello del benessere dei cittadini».<sup>85</sup> In proposito, nel BES 2017 leggiamo che l'applicazione dei criteri di selezione « ha

<sup>84</sup> Ivi, p.58.

<sup>85</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale...cit.*, p.7.



comportato l'esclusione di alcune tipologie di indicatori, ad esempio quelli derivati da fonti censuarie o a cadenza pluriennale, gli indicatori di natura soggettiva, in quanto difficilmente inseribili in esercizi previsivi e di impatto, gli indicatori di qualità dei servizi locali in quanto non direttamente influenzati dall'azione politica del Governo centrale>>. <sup>86</sup> Il Comitato tuttavia rivendica la coerenza della selezione con l'orientamento internazionale, ad andare oltre il PIL, a partire dal Rapporto Stiglitz, considerando anche dimensioni non monetarie del benessere, tra cui il lavoro. La complessità della valutazione del benessere nel ciclo di bilancio impone la sinergica collaborazione tra diverse amministrazioni, per cui la Relazione del Comitato non manca di proporre raccomandazioni sia per una revisione periodica degli indicatori selezionati, in aderenza allo sviluppo economico e sociale italiano nonché agli sviluppi metodologici della disciplina statistica, sia affinché il Governo investa sul potenziamento e sull'evoluzione della modellistica di previsione statistica disponibile, per ottemperare sempre meglio agli obblighi di legge in materia di bilancio.

### **2.3 Il lavoro nella misurazione del progresso**

La centralità del lavoro non è solo un fatto nella vita delle persone ma anche l'architrave della Costituzione italiana, volta alla trasformazione sociale:<< La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società>> (art.4 Cost.). Per le persone non si tratta solo di reddito ma anche di inclusione sociale e di giudizio generale di se stessi, che nasce dalle interazioni sociali, nel confronto con gli altri, auto-valutandosi e per valutazione altrui riflessa. Oltre il PIL, il benessere soggettivo. Con le parole del Comitato, << Il riferimento costituzionale ha portato a selezionare il "Tasso di mancata partecipazione al lavoro", che è una misura di mancanza di lavoro più ampia del tasso di disoccupazione perché include anche i lavoratori che non cercano attivamente un impiego perché scoraggiati. Questo indicatore è distinto per sesso e classi di età. Il secondo indicatore è il "Rapporto tra i tassi di occupazione delle donne di età compresa tra i 25 e i 49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli", il quale è una

---

<sup>86</sup> Istat, *BES 2017* cit., p.25.

misura indiretta della possibilità di conciliare il lavoro con la vita personale ed è così in grado di cogliere un aspetto importante della questione di genere>>.<sup>87</sup> Gli indicatori selezionati in materia di lavoro sono, dunque, in realtà due e così descritti dal Comitato: il primo, << Rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi "disponibili" (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi "disponibili", riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni. L'indicatore esprime una misura dell'offerta di lavoro insoddisfatta più ampia rispetto al tasso di disoccupazione, poiché coglie anche quella parte di popolazione inattiva che si dichiara disponibile a lavorare pur non avendo cercato lavoro nelle 4 settimane che precedono l'intervista, dando così conto dei fenomeni di scoraggiamento e dei comportamenti "attendisti" dovuti agli esiti di passate azioni di ricerca>>;<sup>88</sup> il secondo, <<Rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età prescolare (0-5 anni) e il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli, per 100. La qualità dell'occupazione si misura anche sulla possibilità effettiva che le donne con figli piccoli riescano a conciliare il lavoro retribuito con i lavori di cura familiare. In questo senso l'indicatore è una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi di *welfare* tesi alla conciliazione degli impegni casa-lavoro>>.<sup>89</sup> Quanto fatto dall'Italia per tradurre concretamente, in un meccanismo di politica economica, il principio fondamentale e condiviso a livello internazionale di andare oltre il PIL per misurare il benessere, chiave di volta dello sviluppo economico equo e sostenibile, peraltro rispondendo alla vocazione propria della nostra Costituzione economica, secondo questa tesi, non può bastare: con riferimento al mercato del lavoro si richiede la capacità di una lettura integrata delle informazioni. In tal senso, nel dicembre 2017 l'Istat ha presentato un Rapporto intitolato "Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata",<sup>90</sup> frutto della collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istituto nazionale di statistica (Istat), Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) e l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). L'integrazione di fonti amministrative e statistiche si impone per fornire al dibattito pubblico elementi di

---

<sup>87</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale...cit.*, p.10.

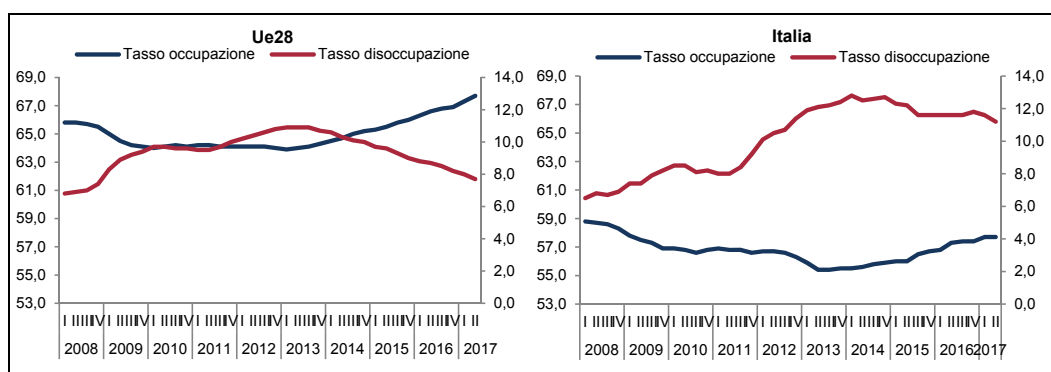
<sup>88</sup> *Ivi*, p.15.

<sup>89</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale...cit.*, p.15.

<sup>90</sup> Al link <https://www.istat.it/it/archivio/206846>, nota stampa al link [https://www.istat.it/it/files/2017/12/NOTA-STAMPA-Rapporto-Lavoro-11-dicembre-2017\\_DEF.pdf?title=Il+mercato+del+lavoro+-+11%2Fdic%2F2017+-+Testo+integrale.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/12/NOTA-STAMPA-Rapporto-Lavoro-11-dicembre-2017_DEF.pdf?title=Il+mercato+del+lavoro+-+11%2Fdic%2F2017+-+Testo+integrale.pdf), rapporto al link <https://www.istat.it/it/files/2017/12/Rapporto-Mercato-Lavoro-2017.pdf>, accesso in data 27 marzo 2018.

informazione empirici e analitici relativi, nello specifico ad esempio, alla relazione tra la ciclicità dell'economia e del mercato del lavoro, all'interazione tra l'evoluzione delle tipologie di lavoro e della relativa evoluzione normativa, ai fattori demografici, alla salute e agli incidenti sul lavoro, alle imprese che concorrono a creare occupazione. L'integrare pluralità di fonti secondo metodologie di qualità permette di realizzare il processo di costruzione del Sistema informativo statistico dedicato al tema del lavoro. Il corposo Rapporto, tra l'altro e a titolo di esempio, registra la criticità della disoccupazione italiana rispetto a quella degli altri paesi europei, in particolare segnalando la disoccupazione di lunga durata in aumento, <<dal primo trimestre 2008 è aumentata di oltre dodici punti, raddoppiando il divario dalla media europea, da 6,3 a 13,2 punti, come sintetizzato nella figura che segue.<sup>91</sup>

**Figura 1.3** Tasso di occupazione (scala sinistra) e tasso di disoccupazione (scala destra) in Ue28 e Italia – I 2008- II 2017 (dati trimestrali destagionalizzati valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Il Rapporto, inoltre riporta che nel secondo semestre 2017 il tasso di inattività (34,7%) degli italiani tra i 15 e i 64 anni è superiore di 8 punti a quello europeo (26,6%). La divergenza sul territorio italiano acuisce la nostra distanza dall'Europa: al Nord il tasso di occupazione (65,9%) è simile a quello della media europea (66,6%), nel Mezzogiorno gli occupati risultano poco più del 40%; analogamente, la disoccupazione che nel settentrione risulta minore (7,6%) rispetto alla media europea (8,6%), nel meridione segna il valore più alto nell'UE a 28 Stati, dopo la Grecia, con il 19,6%.<sup>92</sup> Secondo il BES 2017, la quota di disoccupati e inattivi che vogliono lavorare è quasi il triplo rispetto al Nord, come da figura e definizione indicatore seguenti.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Istat, "Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata", 2017, al link <https://www.istat.it/it/files/2017/12/Rapporto-Mercato-Lavoro-2017.pdf>, p.13.

<sup>92</sup> Istat, "Il mercato del lavoro. Verso una lettura..cit., p.13.

<sup>93</sup> Istat, BES 2017 cit., p.63 e 65.

### Nel Mezzogiorno la quota di disoccupati e inattivi che vogliono lavorare è quasi il triplo rispetto al Nord

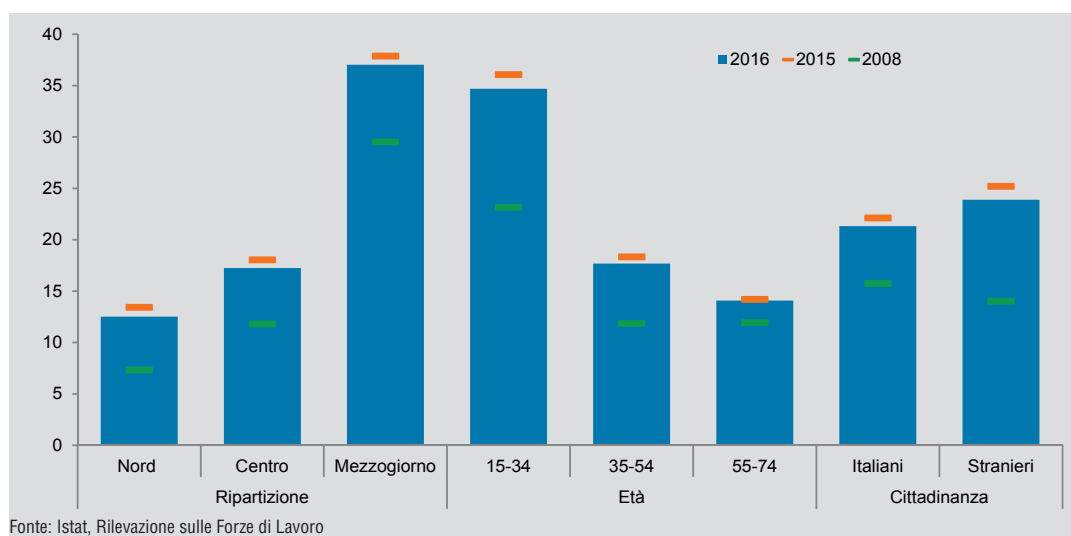


Figura 7. Tasso di mancata partecipazione 15-74 anni per territorio, classe d'età e cittadinanza. Anni 2008, 2015, 2016. Per 100 persone con le stesse caratteristiche

**2. Tasso di mancata partecipazione al lavoro:** Percentuale di disoccupati di 15-74 anni + forze di lavoro potenziali di 15-74 anni che non cercano lavoro nelle 4 settimane ma sono disponibili a lavorare sul totale delle forze di lavoro 15-74 anni + forze di lavoro potenziali 15-74 anni che non cercano lavoro nelle 4 settimane ma sono disponibili a lavorare.  
Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

Nel 2015 la forza aggiuntiva di lavoro potenziale nei Paesi UE, 11, 4 milioni di persone, fonte Eurostat, era segnalata come presente per un quarto, 3, 55 milioni, record europeo, tra le Alpi e la Sicilia.<sup>94</sup> Né occupati né in cerca di occupazione, ai margini del mercato del lavoro, perché cercano lavoro senza essere immediatamente disponibili a lavorare oppure, pur essendo disponibili, non cercano lavoro. Gli scoraggiati sarebbero questi ultimi. <<Si tratta di un esercito di persone che se si riversasse improvvisamente alla ricerca di lavoro, non trovando sbocchi, innalzerebbe sensibilmente i valori del tasso di disoccupazione>>.<sup>95</sup> Il quadro seguente illustra la situazione, tendo conto anche della differenza di genere.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> La Repubblica, *Lavoro, in Italia il record europeo degli "scoraggiati", articolo in data 22 maggio 2016*, al link [http://www.repubblica.it/economia/2016/05/22/news/forza\\_lavoro\\_potenziale\\_eurostat-140137583/?refresh\\_ce](http://www.repubblica.it/economia/2016/05/22/news/forza_lavoro_potenziale_eurostat-140137583/?refresh_ce), accesso in data 20 marzo 2018.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> La Repubblica, *Lavoro, in Italia il record europeo degli "scoraggiati", cit.*

<b>PAESE</b>	<b>Disponibile ma non cerca</b>	<b>Cerca ma non disponibile subito</b>	<b>Forza potenziale totale</b>	<b>% di donne</b>	<b>% sulla forza lavoro 15-74</b>
<b>UE</b>	9 255	2 184	11 440	57%	4.7%
<b>Belgio</b>	86	54	139	53%	2.8%
<b>Bulgaria</b>	215	23	238	46%	7.1%
<b>Rep. Ceca</b>	49	16	65	57%	1.2%
<b>Danimarca</b>	44	21	65	47%	2.2%
<b>Germania</b>	533	476	1 009	52%	2.4%
<b>Estonia</b>	28	3	31	56%	4.5%
<b>Irlanda</b>	23	13	36	45%	1.7%
<b>Grecia</b>	100	41	141	66%	2.9%
<b>Spagna</b>	949	220	1 169	65%	5.1%
<b>Francia</b>	674	305	979	53%	3.3%
<b>Croazia</b>	162	12	174	56%	9.2%
<b>Italia</b>	3 451	104	3 555	60%	14.0%
<b>Cipro</b>	20	3	22	61%	5.3%
<b>Lettonia</b>	43	5	49	53%	4.9%
<b>Lituania</b>	13	11	23	46%	1.6%
<b>Lussemburgo</b>	14	8	22	55%	7.8%
<b>Ungheria</b>	145	9	154	50%	3.4%
<b>Malta</b>	2	:	:	:	:
<b>Olanda</b>	344	156	500	54%	5.6%
<b>Austria</b>	161	40	201	50%	4.6%
<b>Polonia</b>	559	103	662	56%	3.8%
<b>Portogallo</b>	260	23	283	58%	5.5%
<b>Romania</b>	357	:	:	:	:
<b>Slovenia</b>	25	-4	29	55%)	2.9%)
<b>Slovacchia</b>	56	14	70	56%	2.5%
<b>Finlandia</b>	141	65	206	48%	7.7%
<b>Svezia</b>	123	109	231	51%	4.4%
<b>Uk</b>	681	344	1 024	54%	3.1%
<b>Islanda</b>	8	2	10	56%	5.0%
<b>Norvegia</b>	72	24	96	47%	3.5%
<b>Svizzera</b>	186	55	241	60%	5.0%
<b>Macedonia</b>	:	7	:	:	:
<b>Turchia</b>	1 824	62	1 886	58%	6.4%

Forza lavoro aggiuntiva potenziale, 2015. Fonte Eurostat

Al di là del primato allora registrato di Neet, giovani che né lavorano né studiano, negli anni di crisi 2008-2015 in Europa oltre alla crescita del numero dei disoccupati (+6,1 milioni) si sono registrati 1,8 milioni di persone in più che non hanno cercato lavoro pur volendolo.

### 3. Il tasso di mancata partecipazione al lavoro: aspettative e speranze

#### 3.1 Scoraggiati: senso comune e definizioni statistiche

Le soluzioni, anche se giuste, servono a poco se rispondono a domande sbagliate. <<Quasi tutti conoscono la storia del tizio che cercava le chiavi sotto un lampione non perché le avesse perse lì, ma perché quello era l'unico punto illuminato della strada. ... Siamo noi a scegliere cosa occorre illuminare, i fenomeni da analizzare, i sistemi di misurazione che conviene utilizzare, gli obiettivi da perseguire. ... Se gli obiettivi che la politica economica porta sotto i riflettori non sono davvero importanti per le società, non avremo alcuna possibilità di comprendere perché il fatto di averli raggiunti non risolva in alcun modo il problema iniziale. Quello che chiamo *teorema del lampione* esprime esattamente questo tipo di impossibilità. ... possiamo scegliere cosa vogliamo illuminare, siamo noi che decidiamo il posizionamento dei lampioni. E se le nostre scelte non sono pertinenti, le nostre ricerche saranno infruttuose>>.<sup>97</sup> Cosa possiamo senz'altro dire che la statistica ci abbia insegnato? Che la statistica, in quanto scienza, ha difficoltà a trattare ciò che non risulta oggettivo? Per rispondere a queste domande espongo una mia lettura dell'introduzione all'antropologia economica di Gabriel Tarde, proposta da Latour e Lépinay<sup>98</sup>. Gli autori sostengono che per capire l'antropologia economica di Tarde è necessario accettare un completo ribaltamento di ciò a cui siamo abituati: non vi è nulla di oggettivo nell'economia, tutto è soggettivo, o meglio intersoggettivo ed è proprio l'intersoggettività che renderebbe l'economia quantificabile. Infatti, il valore, inteso come dipendente dal credere e dal desiderare, ha intensità misurabile. Inoltre Tarde non pone mai il sociale e l'individuale in opposizione, perché genererebbe fraintendimento, ma li vede come aggregati eventuali rilevati, configurazioni parziali, nodi in una rete di osservazione. La soggettività si alimenterebbe della natura contagiosa di desideri e credenze, che si diffondono da un individuo ad un altro senza passare attraverso un contesto sociale o una struttura. Si tratterebbe di traiettorie, percorsi che non presumono l'esistenza di una società o di una infrastruttura economica, di uno schema generale distinto e precedente l'aggregarsi

---

<sup>97</sup> J.P. Fitoussi, *Il Teorema del Lampione – O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi Editore, Torino, 2013, p.5-6.

<sup>98</sup> B. Latour, V.A. Lépinay, *The Science of Passionate Interests: An Introduction to Gabriel Tarde's Economic Anthropology*, Prickly Paradigm Press, Chicago, 2009.

sociale degli individui. L'effetto di contagio, contaminazione da un nodo all'altro della rete di individui, desideri e credenze, avverrebbe per via di "emanazioni imitative" che tessono relazioni.<sup>99</sup> La nozione di valore si estende ad ogni valutazione del credere e del desiderare e secondo Tarde consente di quantificare e misurare al di là dell'apparenza e della convenienza di certe misurazioni. In economia, la padrona è stata la ricchezza, con la conseguente diffusione di un errore simmetrico nel discorso scientifico dell'economia: da una parte, un riduzionismo che cristallizza la soggettività nell'oggettività; dall'altra l'estensione di questa riduzione a qualunque attività. L'economia quale scienza avrebbe ignorato la ricchezza della soggettività umana rinunciando di fatto a quantificare e misurare la costitutività propria del sociale, l'incessante tessere del desiderare e del credere. Il discorso scientifico dell'economia dovrebbe estendersi a valutazioni che non si limitino agli apprezzamenti ai quali siamo abituati per convenienza di misurazione, in termini di denaro. Gabriel Tarde (1843-1904) sostiene questo, secondo la mia lettura, come proposta da Latour e Lépinay, avendo vissuto nella seconda metà del XIX secolo. Il punto già da allora, dunque, non sarebbe il problema di come individuare e contare gli scoraggiati<sup>100</sup>, nel caso specifico di questa tesi, o di come estendere metaforicamente la misura della ricchezza per la loro misurazione: con Tarde possiamo dire che occorre esporre il risvolto nascosto del tessuto sociale, in cui il desiderare e il credere tengono conto di quella materialità sociale che non preesiste loro, ma si genera con loro. Il discorso scientifico dell'economia, a partire dal XVIII secolo, non ha scoperto un territorio di ricerca inesplorato, l'ha "inventato". Trova qui menzione Nietzsche: «La «cosa in sé» (il che appunto sarebbe la pura verità senza scopo) risulta del resto del tutto inconcepibile...non c'è niente di logico nell'origine del linguaggio e tutto il materiale su cui e con cui più tardi l'uomo della verità, il ricercatore, il filosofo lavora e costruisce, vien fuori, se non proprio dal paese delle nuvole, certo in nessun caso dall'essenza delle cose. ... La dimenticanza di ciò che è reale e individuale ci dà il concetto così come anche la forma...Che cos'è dunque la verità? Un esercito mobile di metafore, metonimie, antropomorfismi, in breve una somma di relazioni umane, che sono state sublimite, tradotte, abbellite poeticamente e retoricamente, e che per lunga consuetudine sembrano a un popolo salde, canoniche e vincolanti... Se qualcuno

---

<sup>99</sup> Ivi, p-8-9.

<sup>100</sup> M. Sgroi, *Ma chi sono i lavoratori scoraggiati*, articolo de il Sole24ORE, del 28/12/2016, al link <http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2016/12/28/ma-chi-sono-i-lavoratori-scoraggiati/>, accesso in data 25/02/2018.

nasconde un oggetto dietro un cespuglio, e poi torna lì a cercarlo e lo trova, non è che per lui ci sia molta gloria in questo cercare e trovare: ma proprio così stanno le cose quanto alla ricerca e alla scoperta della «verità» entro l'ambito della ragione. Se io produco la definizione di un mammifero e poi dichiaro, alla vista di un cammello: guarda, un mammifero! certo con questo una verità viene portata alla luce, ma essa è di valore limitato, mi pare; in tutto e per tutto essa è antropomorfica e non contiene un solo singolo punto che sia «vero in sé», reale e universalmente valido, al di là della prospettiva dell'uomo.>>.<sup>101</sup> In questo senso Michel Callon ha potuto scrivere della performatività dell'economia<sup>102</sup> e dichiarare che “without economics, no economy”<sup>103</sup>, dato che è la disciplina economica che plasma e forma l'economia nella sua interezza. Nessun Robinson Crusoe si è imbattuto nell'inesplorata isola dell'economia e nessun uomo è nato né *oeconomicus* né economista. Si diventa economista e *oeconomicus*, come il mammifero-cammello di Nietzsche, per effetto di un esercizio, di una pratica. Con “praticare economia” non si intende rivelare una dimensione antropologica essenziale dell'umanità, ma organizzare qualcosa che resta elusivo, ossia il filare e il tessere del desiderare e del credere. La scienza dell'economia inquadra le relazioni secondo schemi sulla base del proprio discorso scientifico e non delle relazioni così inquadrate, che sono sempre suscettibili di diversa configurabilità. Di questo operare della scienza dell'economia occorre evidenziare, con Tarde, quel supplemento legato all'invenzione della conveniente misurazione secondo lo standard del denaro che, ad esempio, ha permesso di trascurare la nobiltà come strumento di misurazione sociale, ponendo al suo posto la ricchezza. Con il denaro, una tecnica di misurazione più semplice dei legami di sangue nobiliare, lo status sociale ha trovato identificazione. Diventa dunque necessario distinguere due tipi di misura: uno che cattura il reale stato delle cose, il misurare che dà misura, e uno che determina il mondo sociale, il misurato misurare.<sup>104</sup> Parafrasando Magritte,<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> F. Nietzsche, *Su verità e menzogna in senso extramurale*, al link [http://www.frammentirivista.it/wp-content/uploads/2013/04/verita\\_menzogna\\_20.pdf](http://www.frammentirivista.it/wp-content/uploads/2013/04/verita_menzogna_20.pdf), p.2-4, accesso in data 26/02/2018.

<sup>102</sup> M. Callon, *What does it mean to say that economics is performative?* CSI WORKING PAPERS SERIES 005, 2006, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00091596/document>, accesso in data 26/02/2018.

<sup>103</sup> B. Latour, V.A. Lèpinay, 2009, cit., p.14.

<sup>104</sup> Ivi, p.15.

<sup>105</sup> R. Magritte, olio su tela, immagine al link <http://www.affaritaliani.it/culturaspettacoli/leggere-foucault-per-capire-magritte-408651.html>, accesso in data 26/02/2018.





**Hai svolto attività lavorativa nella settimana di riferimento?**

**→ SI → Occupato**

**→ NO**

**→ Saresti disponibile a cominciare a lavorare entro 2 settimane?**

**→ NO → INATTIVO**

**→ SI**

**→ Hai svoto almeno un'azione di ricerca di lavoro nelle 4 settimane precedenti quella di riferimento?**

**→ SI → DISOCCUPATO**

**→ NO → INATTIVO SCORAGGIATO**

*Questo non è uno scoraggiato.*

La distinzione effettuata tra i due tipi di misura ci consente di comprendere che vi sono altri strumenti che possono rendere quantificabile il discorso scientifico dell'economia. Esempi di questi strumenti sono le statistiche sui voti per determinare l'aumento o la diminuzione della popolarità di una figura pubblica. Ad esempio possiamo contare i voti del Partito Democratico alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 come una misura del declino della popolarità del suo Segretario. Ciò che conta, letteralmente, è costituito dal confronto tra giudizi, dalle traiettorie del contagio, dalla contaminazione per "emanazioni imitative". Tarde svolgeva questi discorsi nel 1902. Cosa hanno combinato la digitalizzazione di Google e le pagine di Facebook lo cominciamo a capire, forse, adesso. Fare confusione tra il misurare che dà misura e il misurato misurare, la sequenza di risposte al questionario con lo scoraggiato, è forse alla base del giudizio per il quale <<lo stato di scoraggiato ha a che fare con la percezione soggettiva più che con la realtà oggettiva. Gli scoraggiati non sono certo una leggenda metropolitana, visto che ce ne sono eccome. Sono una leggenda statistica. Ma terribilmente concreta quanto ai loro effetti sulle policy>>. <sup>106</sup> Poco conforta il fatto che detto giudizio non riduca la questione dello scoraggiamento lavorativo a leggenda metropolitana, perché si continua a pensare che lo scoraggiato stia veramente sotto qualche lampione fitoussiano non ancora acceso. O meglio, a pensare che la luce del lampione si limiti a illuminare, scoprendo. Invece, con Tarde, diremmo che è la luce del lampione che inventa, che plasma, che avvera, come indicato da Nietzsche. Il denaro, misurare che dà misura, oblia gli interessi appassionati dei quali scriveva Gabriel Tarde. La sequenza strutturata di un questionario

<sup>106</sup> M. Sgroi, cit..

oblia gli interessi appassionati dello scoraggiato. Il problema dunque non è la soggettività degli indicatori, ma il considerare la soggettività come un problema in quanto un limite alla misurazione stessa, secondo il tradizionale discorso scientifico.

La motivazione dello scoraggiato, il diritto-dovere di lavorare secondo la propria scelta (ex art. 4 Cost.), il desiderare e il credere, rimarranno un problema per un certo discorso scientifico economico, che pare non essere all'altezza del dettato costituzionale della nostra Repubblica. Con le parole di Stefano Rodotà del 2014: «... nel tempo che stiamo vivendo, i diritti sono indicati come un lusso incompatibile con la crisi economica, con la diminuzione delle risorse finanziarie... Ma, nel momento in cui la promessa dei diritti non viene adempiuta, o è rimossa, da che cosa stiamo prendendo congedo? Quando si restringono i diritti riguardanti lavoro, salute e istruzione, si incide sulle precondizioni di una democrazia non riducibile ad un insieme di procedure. Non sono i diritti ad essere insaziabili, lo è la pretesa dell'economia di stabilire quali siano i diritti compatibili con essa».<sup>107</sup> La sfida per il discorso scientifico dell'economia a sostegno della programmazione secondo la costituzione economica italiana (ex art. 41 Cost.) risulta così anche una questione che riguarda gli interessi appassionati degli scoraggiati. Non questione di leggenda statistica. Non si tratta di sviluppare una rete di lampioni che illumini l'illuminabile esaurendolo sotto la sua luce. Il filare e il tessere del desiderare e del credere inter-soggettivi, ruotano attorno al sole della vita che si illumina, ma non perché getta luce, bensì perché arde.<sup>108</sup> Con Tarde notiamo che se tutti gli sforzi scientifici di oggettività verso il mondo naturale comportano il maggiore avvicinamento possibile ad esso in termini strumentali oggettivi (si pensi al microscopio o all'acceleratore di particelle subatomiche), d'altra parte verso il sociale e l'economico si pratica una impersonalità, un distanziamento dalla soggettività. Secondo Tarde, la disciplina dell'economia materializza un'economia che con l'attenzione alla produzione della ricchezza difenderebbe interessi specifici, come la distribuzione della stessa evidenza. Secondo la mia lettura del testo di Latour e Lèpinay,<sup>109</sup> il commerciare, ossia lo scambiare per commercio, ha un ruolo nella nascita del mercato, ma l'evento da cui si genera l'economia non starebbe tanto nello scambiare inteso come nel dare per avere o avere per dare, che favorirebbe e svilupperebbe direttamente solo il consumare.

---

<sup>107</sup> S. Rodotà, *Perché i diritti non sono un lusso in tempo di crisi. Come fare se il mercato pretende di stabilire cosa è compatibile*, articolo de la Repubblica, in data 20 ottobre 2014, al link [http://www.repubblica.it/cultura/2014/10/20/news/perch\\_i\\_diritti\\_non\\_sono\\_un\\_lusso\\_in\\_tempo\\_di\\_crisi\\_-98532362/](http://www.repubblica.it/cultura/2014/10/20/news/perch_i_diritti_non_sono_un_lusso_in_tempo_di_crisi_-98532362/), accesso in data 27/02/2018.

<sup>108</sup> B. Latour, V.A. Lèpinay, 2009, cit., p.26.

<sup>109</sup> B. Latour, V.A. Lèpinay, 2009, cit..

L'evento da cui si genera l'economia starebbe nel prestare, dare in prestito, che pone fiducia nell'altro, fiducia che fa il sociale. Che il prezzo giusto sia automaticamente determinato dal libero gioco di offerta e domanda, non lo rende per questo motivo giustificato. Non c'è qualcosa di trascendente o di sacro. Per Tarde "naturalizzare" vuol dire dis-oggettivare per inter-soggettivare. Inoltre egli ridefinisce la distinzione tra capitale e lavoro, per la quale tra i due ci sarebbe la distanza che c'è tra un modello e una sua copia, tra un ripetere e un inventare. Ad esempio, un libro come bene,<sup>110</sup> è capace di creare amici e nemici, di attrarre e di allontanare, per il gioco del citare e del fare riferimenti, tra altri libri che siano inclusi o no nella sua bibliografia. Se da economisti si guardasse alle condizioni generali di produzione dei libri quali beni materiali, vedremmo che la tradizionale distinzione tra i tre fattori quali terra, capitale e lavoro, potrebbe essere applicata qui ma con dei cambiamenti che in particolar modo riguardano il capitale che dovrebbe essere costruito come un incessante ripetere, scoprire e inventare discorsi. Il libro realizza reti, aggrega e costituisce relazioni. Mette in atto la viralità del ripetere (...Facebook docet...) che tesse relazioni, reti inter-soggettive, sociali, appassionatamente coinvolgenti, sistemi di fiducia. La speculazione finanziaria ne è un esempio. Non si tratterebbe di astrazione eccessiva dall'economia ma di un qualcosa ben radicato nelle "emanazioni imitative", nelle configurazioni di discorsi. Ma, per Tarde, l'economico non è "imbricato" nel sociale.<sup>111</sup> Con il misurare il valore, la disciplina economica modifica la calcolabilità del sociale, per una certa predicibilità, introducendo il passaggio psicologico dall'incertezza alla probabilità, che però misura il rischio, non esauendo l'incertezza imponendone un certo regime. Invece che di produzione di ricchezza parliamo di ripetizione economica, delle relazioni umane inter-soggettive, nel senso della proliferazione dei simili bisogni, travagli, lavori, giudizi che orientano verso la maggiore o minore utilità di quei lavori e del loro risultato. Dunque un "darwinismo genuino", nessuna mano visibile o invisibile, nessuna legge esterna al fenomeno che lo governerebbe in anticipo. Occorre, secondo la lettura di Tarde proposta, sradicare il pregiudizio relativo all'economia e alle questioni economiche: non si trova in natura, nel mercato, nello Stato, nel dar fiducia alla scienza degli economisti, un meccanismo di armonizzazione affidabile, che assolva il governo politico, in un'ottica parlamentare, dalla propria responsabilità. Resta la responsabilità dell'agire politico, secondo le leggi del Parlamento quale "artificio e invenzione" nel

---

<sup>110</sup> Ivi, p.57.

<sup>111</sup> Ivi, p.62.

virale ripetere del credere e del desiderare, e del governare. Governare non per il reciproco interesse delle parti coinvolte ma per la competizione, nel senso etimologico del termine: unirsi per andare verso, secondo il credere ed il desiderare condivisi. L'economico non risulta "imbricato" nel sociale perché il sociale risulta effetto di ripetere e innovare, rispondendo a una dinamica ripetitiva, virale. Né il politico fa da argine o da controllore all'economico. Il tessere incessante di desiderare e credere costituisce sia l'economia sia la politica, infatti l'economico e il politico risultano effetti delle stesse relazioni e reti di viralità. Una possibile distinzione tra loro resta nel tipo di organizzazione che proponiamo: reciproco uso per gli economisti o collaborazione per i politici.<sup>112</sup> Se vogliamo parlare di armonizzazione, non esiste una legge data, ma la questione rimane aperta. Immaginare una economia senza la politica, o una politica senza l'economia, è vano. Qualsiasi programmazione resta immanente, contingente, orchestrata, non trascendente. L'economia, in quanto scienza, non giace nel "letto di Procuste del sociale". Il bandito di mitologica memoria, capace di torturare le sue vittime, tagliava il corpo di chi non entrava nel suo letto piccolo, piallava e slogava gli arti di chi era troppo piccolo per il suo letto grande. Il discorso economico non giace nel "letto di Procuste del sociale" perché non c'è letto, né cuscino, né copriletto, né materasso. Non si trova un sostrato sociale preesistente all'economia, <<non c'è armonia sociale né specialmente economica che non sia introdotta e predisposta da una armonia psicologica...all'origine di ogni associazione tra gli umani sta quella tra il credere e il desiderare che li animano>>.<sup>113</sup> Per essere realisti, senza Provvidenza di mercato, società, Stato, occorre quantificare il connettere sociale del desiderare e del credere, con Tarde <<carder le chaos en monde>>, dipanare il caos nel mondo.<sup>114</sup> Lo scoraggiamento lavorativo merita considerazione e ha fatto, in qualche modo, ingresso nel ciclo di bilancio, nella contabilità nazionale, e anche se il Comitato per gli indicatori di benessere equo e solidale ha escluso dalla selezione gli indicatori di percezione (i cosiddetti "soggettivi"), registriamo in Italia una traduzione pratica della raccomandazione di Tarde del 1902:<<la tendenza a matematizzare la scienza economica e la tendenza a psicologizzarla, ben lungi dall'essere inconciliabili, dovrebbero piuttosto, a nostro modo di vedere, prestarsi reciproco sostegno>>.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> B. Latour, V.A. Lèpinay, 2009, cit., p.70.

<sup>113</sup> Ivi, trad. mia, p.82.

<sup>114</sup> Ivi, p.87.

<sup>115</sup> Ivi, trad. mia, p.1.

### 3.2 Il futuro degli scoraggiati tra politiche vigenti e scelte programmatiche

La vocazione alla trasformazione sociale, propria della costituzione economica italiana (art. 3, secondo comma, Cost.), fondata anche sul diritto-dovere al lavoro (art.4 Cost.), deve coniugarsi al processo di integrazione europea, un contesto comunitario dove il lavoro e la sua tutela non hanno la stessa centralità costituzionale. Non che le politiche europee per l'occupazione manchino, ma la norma di principio dell'integrazione europea resta il mirare a un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, secondo una cultura imprenditoriale che tende a vedere i diritti sociali come comprimari. Eppure, ad esempio, la sicurezza sugli ambienti di lavoro, la parità di accesso e il divieto di discriminazioni sono campi concreti di applicazione del diritto garantiti dal processo di integrazione comunitaria. Come evidenziato da Sabino Cassese con riferimento alle istituzioni del benessere ossia gli interventi pubblici, nello specifico nel settore dell'occupazione, che <<pur non facendo parte in senso stretto dei rapporti tra Stato e economia, comportano l'uso di risorse tanto cospicue da costituire un capitolo fondamentale di tali rapporti>>, <sup>116</sup> la "vecchia" costituzione economica italiana, antecedente gli sviluppi del processo di integrazione europea, non è riuscita a realizzare il "Welfare State" italiano per l'occupazione. In altri paesi, infatti, gli interventi per l'occupazione sono stati destinati sia ai disoccupati, sia agli inoccupati, garantendo ai cittadini <<prestazioni gratuite o semigratuite dei poteri pubblici, esercitabili automaticamente, in base alla legge, al verificarsi di determinati eventi>>. <sup>117</sup> Conclude Cassese il suo rilievo: <<in Italia, nonostante le disposizioni dell'art.4 della Costituzione, gli interventi della Cassa integrazione guadagni straordinaria (che è il principale strumento a tutela dell'occupazione) sono diretti solo a favore dei disoccupati (coloro che avevano un lavoro e l'hanno perduto) e hanno carattere discrezionale (sono decisi da un organo governativo)>>. <sup>118</sup> Integrare politiche attive per il lavoro costituisce pratica di programmazione e quindi gestione degli interventi. La Regione Lombardia, ad esempio, con il modello "Dote Unica Lavoro" offre <<un sostegno all'inserimento o reinserimento lavorativo e alla qualificazione o riqualificazione professionale. Risponde alle esigenze delle persone nelle diverse fasi della loro vita professionale attraverso un'offerta integrata e personalizzata di

---

<sup>116</sup> S. Cassese, cit., p.24.

<sup>117</sup> Ivi, p.26.

<sup>118</sup> Ibidem.

servizi>>.<sup>119</sup> Rilasciando una “Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro” e stipulando un “Patto di Servizio Personalizzato”, i destinatari del servizio sono così individuati: disoccupati non percettori di sostegno al reddito; disoccupati percettori di strumenti di sostegno al reddito; occupati sospesi (ex art. 22 del d.lgs 150/2015). Nel maggio 2017, qualcuno ha riportato che <<la Banca centrale europea si è chiesta che livello toccherebbe la percentuale dei senza lavoro se si togliesse il velo delle consuetudini statistiche>>.<sup>120</sup> La conclusione è che dal 9,5% stimato da Eurostat, si arriverebbe al 18% per l’area euro, prendendo in considerazione, oltre ai cittadini che cercano lavoro ma non lo trovano, anche quelli che hanno smesso di cercare un’occupazione non sperandoci più, quelli che la cercano ma non sono disponibili a iniziare nelle successive due settimane e i sottoccupati, ossia quelli che lavorano meno ore di quanto vorrebbero. <<Solo questi ultimi, secondo l’Eurotower, sono ben 7 milioni nei 19 Paesi che hanno adottato l’euro. A fronte di 15 milioni di disoccupati “ufficiali”>>.<sup>121</sup> Il bollettino Eurotower considerato arriva alla conclusione che <<a essere poco accurato è il calcolo del tasso di disoccupazione basato sulla definizione dell’Organizzazione internazionale del lavoro. Definizione a cui fanno riferimento le statistiche nazionali, per l’Italia quelle dell’Istat, e quelle dell’intera Ue diffusa da Eurostat. Così la BCE è andata a guardare anche le altre categorie che al mercato del lavoro partecipano solo in maniera marginale. ... Fatte le somme, combinando le stime dei disoccupati e dei sottoccupati con misure più ampie di disoccupazione si arriva alla conclusione che “l’eccesso di offerta nei mercati del lavoro interessa attualmente circa il 18 per cento della forza lavoro estesa dell’area dell’euro”. Un tasso “quasi doppio rispetto a quello catturato dal tasso di disoccupazione, pari adesso al 9,5 per cento”. Questo indicatore più ampio, fa notare la Bce, è utilizzato sia dal Bureau of Labour statistics statunitense sia dall’Ocse>>, sintetizzando con il grafico che segue il quadro nell’area dell’euro.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Regione Lombardia, *Lavoro e formazione professionale, Dote Unica Lavoro*, al link <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Cittadini/Lavoro-e-formazione-professionale/Dote-Unica-Lavoro/ser-dote-unica-lavoro-ifl/dote-unica-lavoro>, accesso in data 25/03/2018.

<sup>120</sup> il Fatto Quotidiano, *Lavoro, la Bce toglie il velo delle convenzioni statistiche: “I disoccupati sono il doppio di quanto dicono i dati ufficiali”*, articolo di Chiara Brusini, in data 11 maggio 2017, al link <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/05/11/lavoro-la-bce-toglie-il-velo-delle-convenzioni-statistiche-i-disoccupati-sono-il-doppio-di-quanto-dicono-i-dati-ufficiali/3577942/>, accesso in data 28 aprile 2018.

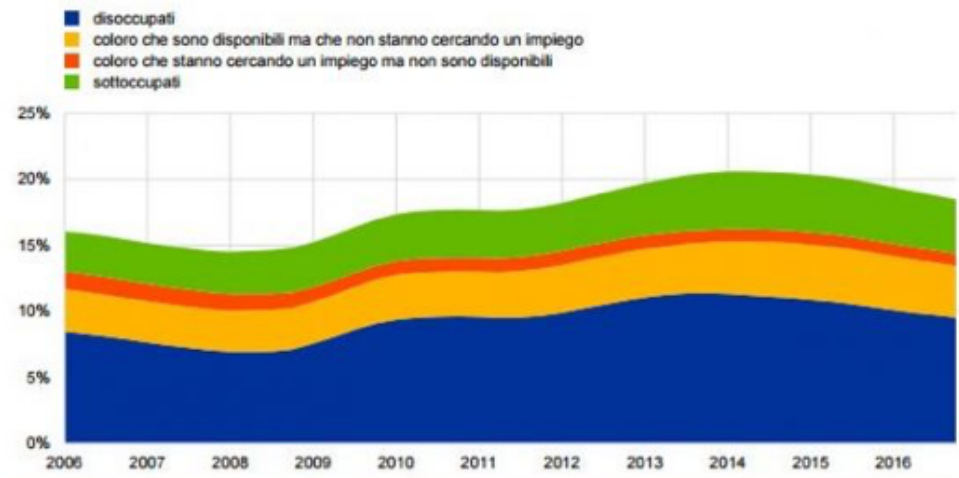
<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> il Fatto Quotidiano, *Lavoro, la Bce toglie il velo delle convenzioni statistiche...*, cit.

### Grafico C

#### Stime più ampie del sottoutilizzo di manodopera nell'area dell'euro

(in percentuale della forza lavoro estesa; medie mobili di quattro trimestri)



Fonti: Eurostat ed elaborazioni della BCE.

Note: tutte le componenti sono espresse in percentuale della forza lavoro estesa (forze di lavoro attive più coloro che sono disponibili ma non stanno cercando un impiego e coloro che stanno cercando un impiego ma non sono disponibili). Le ultime rilevazioni si riferiscono al quarto trimestre del 2016.

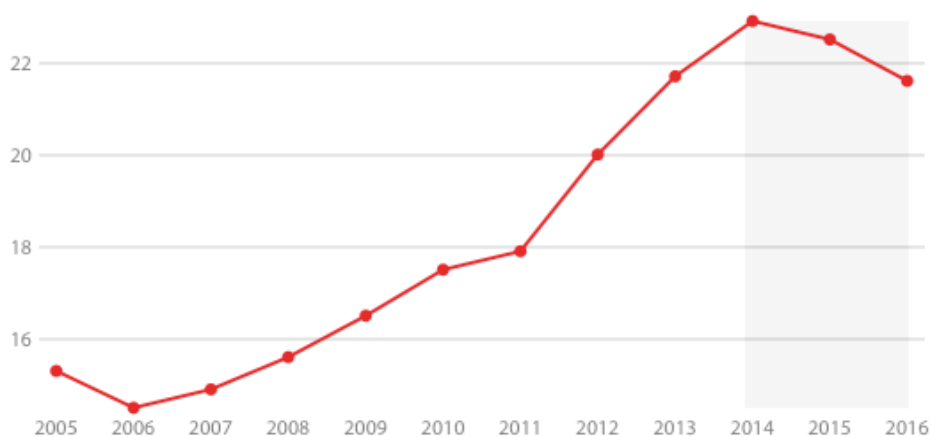
Avverte l'Eurotower che serve cautela, << perché queste misure più ampie “potrebbero sovrastimare in qualche misura il grado effettivo di eccesso di offerta nei mercati del lavoro”, per esempio perché sopravvalutano in parte la capacità lavorativa residua degli impiegati part time sottoccupati e non tengono conto delle minori probabilità di trovare un impiego di molti disoccupati di lunghissima durata. Anche tenendo conto di questi fattori, comunque, si ottengono stime del sottoutilizzo di manodopera nell'ordine del 15 per cento per l'area euro nell'ultimo trimestre del 2016>>. <sup>123</sup>

Sappiamo, per quanto delineato nei paragrafi precedenti, che Eurostat ha provveduto a correggere il tiro, nella gara a chi ha il dato più giusto. L'Ufficio Valutazione Impatti (UVI) del Senato, nel febbraio di quest'anno, ha valutato il peso dello scoraggiamento sul lavoro, secondo un tasso che rappresenta il rapporto tra il totale di disoccupati e le forze di lavoro potenziali tra i 15 e i 74 anni e la forza lavoro effettiva e potenziale. Rispetto al tasso di partecipazione usualmente considerato nel Def, questo indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento. Il valore esprime il numero delle forze di lavoro che non partecipano su 100 forze di lavoro potenziali: <<si è passati dai 15,5 “mancati partecipanti” su 100 del 2004 ai 21,6 del 2016...le previsioni sono però per un miglioramento, soprattutto per le donne>>, come da grafico

<sup>123</sup> Ibidem.

che segue.<sup>124</sup>

### **Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro (2004-2016)**



Fonte: UVI, Elaborazioni MEF su dati Istat.

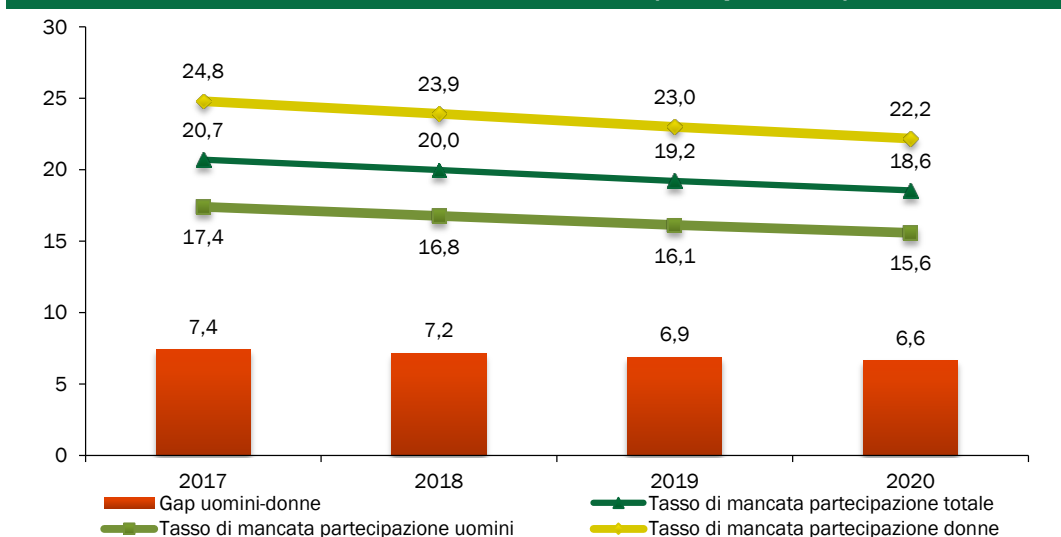
La relazione del MEF sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2018,<sup>125</sup> ribadendo che l'inclusione del tasso di mancata partecipazione al lavoro (TMP) e della relativa scomposizione per genere rispondono alla convinzione che il lavoro è fattore di inclusione sociale, che incide sul benessere individuale, non riducendosi a mera fonte di reddito, considera gli "inattivi disponibili" e le previsioni per gli 2017-2020 stimano che il TMP totale si riduca nel 2020 di 2,1 punti percentuali, dal 20,7 al 18,6 per cento, persistendo ancorché in riduzione un gap di genere, come sintetizzato dalla figura seguente.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> La Repubblica, *La pagella del Benessere degli italiani: meno diseguaglianze, ma sul lavoro pesa lo scoraggiamento*, articolo di Rosaria Amato in data 15 febbraio 2018, al link [http://www.repubblica.it/economia/2018/02/15/news/bes\\_ufficio\\_valutazione\\_impatto\\_senato-188842043/](http://www.repubblica.it/economia/2018/02/15/news/bes_ufficio_valutazione_impatto_senato-188842043/), accesso in data 28 aprile 2018.

<sup>125</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli indicatori...*, cit., p.20.

<sup>126</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli indicatori...*, cit., p.21.



**FIGURA II.3: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO (valori percentuali)**

Fonte: Elaborazioni MEF-DT.

Tra le misure considerate quali incidenti sull'andamento registrato sono considerati gli esoneri contributivi per le regioni del Mezzogiorno (Legge di Stabilità 2016, art.1 commi 109-110) e per le nuove assunzioni secondo il programma "Garanzia Giovani" (D.Lgs. n. 150 del 2015), peraltro in un quadro di ripresa economica generale. Con la Legge di Bilancio 2018, <<le misure di sostegno all'occupazione previste ... sono dirette ad accompagnare il phasing-out delle decontribuzioni precedenti e a trasformare misure temporanee in interventi strutturali con l'obiettivo di consolidarne i benefici prodotti sul mercato del lavoro. In particolare, la Legge di Bilancio 2018 incentiva la domanda di lavoro dei soggetti più colpiti dalla lunga recessione mediante, ad esempio, sgravi contributivi strutturali a favore dei giovani assunti con contratto a tempo indeterminato e, solo per il 2018, per gli imprenditori agricoli e i coltivatori diretti di età inferiore ai quaranta anni. Infine, le riforme introdotte dal Jobs Act in tema di conciliazione vita-lavoro e la recente disciplina sullo smart working potranno contribuire al progressivo incremento della partecipazione al mercato del lavoro>>.<sup>127</sup> Per il discorso di questa tesi, occorre ribadire che se per il mercato del lavoro la disoccupazione misura l'eccesso di offerta rispetto alla domanda, il rischio di povertà e di esclusione sociale quali aspetti del benessere legati alla disoccupazione sono stati presi in considerazione anche da Eurostat, come già delineato. I tre indicatori complementari introdotti tengono conto di nuove forme di coinvolgimento delle persone nel mercato del lavoro, in ragione di un mercato che si profila sempre più complesso per

<sup>127</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli indicatori...*, cit., p.20-21.

diversificazione e frammentazione delle situazioni lavorative, per cui i sottoccupati part-time, gli inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro e gli inattivi che non cercano lavoro ma che non sono disponibili a lavorare immediatamente sono presi in considerazione. Come riconosciuto dalla legge di bilancio 2018, gli inattivi predetti risultano forze di lavoro potenziali, e permettono di calcolare indicatori complementari al tasso di disoccupazione come il TMP, che richiede i seguenti aggregati: disoccupati, “inattivi disponibili” (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare) e forze di lavoro. Ma che fare degli inattivi che non sono disponibili a lavorare immediatamente (ossia? entro due settimane?) e che non cercano lavoro? Ovvero che fare degli altri, economicamente inattivi, inquadrati nel 2010 da Eurostat nelle categorie di lavoro secondo le situazioni di lavoro auto-percepite (cfr. sopra §1.3)?

### **3.3 L’occupazione nel “futuro che vogliamo”**

“Il futuro che vogliamo” è il titolo della Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU in data 27 luglio 2012, per la quale nel 2015 sono stati definiti 17 SDGs (Sustainable Development Goals), al fine di eliminare la povertà, proteggere il pianeta e assicurare prosperità per tutti. L’ottavo obiettivo è: lavoro dignitoso, decent in inglese, e crescita economica. Personalmente invocherei un lavoro, più che dignitoso, degno. Dignitoso, infatti, significa pieno di dignità, del massimo rispetto.<sup>128</sup> L’inglese evoca il latino e l’italiano decente, essere conveniente, adatto, richiesto dalle necessità del vivere civile, dalla stessa radice indeuropea da cui anche degno, ossia che ha le caratteristiche per meritare qualcosa.<sup>129</sup> Non solo dignitoso, dunque, ma anche degno. Di cosa? Della nostra umanità. Perché l’uomo non sia fatto per il lavoro, ma il lavoro per l’uomo. Non a caso, un docufilm di Andrea Salvatore, presentato alla Festa del Cinema di Roma (26/10-5/11 2017), intitolato “Il lavoro che vogliamo” si conclude citando l’imprenditore, ingegnere e politico, Adriano Olivetti (1901-1960), <<il lavoro dovrebbe essere una grande gioia ed è per molti tormento, tormento di non averlo, tormento di fare un lavoro che non serva, non giovi a un nobile scopo>> e rispondendo

---

<sup>128</sup> M. Cortellazzo e P. Zolli, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, vol.2, Zanichelli, Bologna, 1989, p.338.

<sup>129</sup> Ivi, p.314. e 319.

alla domanda “quale lavoro vogliamo?” così: in due parole, un lavoro degno.<sup>130</sup> Le parole di Papa Francesco meritano attenzione non solo nell’orizzonte cattolico in cui si colloca il docufilm, in occasione della 48<sup>a</sup> Settimana sociale dei cattolici italiani nell’ottobre 2017 a Cagliari. Trattando il tema “Lavoro che vogliamo. Libero, creativo, partecipativo e solidale”, il Papa denuncia le ferite della precarietà quale angoscioso orizzonte immorale che uccide la dignità, la salute, la famiglia e la società.<sup>131</sup> Praticando l’idea del futuro come fatto culturale, occorre avere il coraggio di declinare l’art.1 della Costituzione, per il quale l’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, uscendo dall’io dell’individualismo per entrare nel noi della coesione sociale, perché con il lavoro edificiamo la società in cui viviamo, non fatica da subire ma responsabilità civile, <<valore, vocazione, fondazione di comunità e promozione di legalità>>.<sup>132</sup> Con Tarde, il lavoro è uno scambiare la fiducia tra le persone, l’attenzione sociale deve orientare una pratica dell’idea di profitto non più impersonale, per cui si taglia personale come se fosse tagliare costi. Occorre reinvestire il profitto considerando la propria responsabilità anche per il futuro, secondo politiche di conciliazione che costituiscono progettualità, che permetta l’incontro tra le esigenze di vita delle persone, perché il lavoro sia civiltà di vita. La voce di ciascuno, anche di chi risulti scoraggiato, inattivo, o comunque risulti qualificato nella ristrettezza ineliminabile di una pratica scientifica, deve poter emergere, nel segno della flessibilità di chi vuole effettivamente e efficacemente collaborare, praticando una mediazione che esalti le ragioni delle parti coinvolte, per un’umanità che rimanga al centro dell’impresa economica. Collaborare viene infatti dal latino cum-laborare, lavorare insieme. L’attenzione ai singoli partecipanti al mercato del lavoro, per il valore irripetibile dell’esistenza di ciascuno, impone agli imprenditori di prendersi cura dei collaboratori. La Presidente di Zambon S.p.A., Elena Zambon, che opera nel contesto dell’industria manifatturiera al primo posto in Italia con 65000 addetti, quello della farmaceutica, ribadisce la responsabilità imprenditoriale per la quale <<una società economicamente libera può essere moralmente accettabile soltanto a patto che la ricchezza privata diventi fraternità...e benessere collettivo, possibilità di vita per altri>><sup>133</sup> uomini e donne. Il lavoro come impoteramento, empowerment, per relazioni che tessano una vita di passione e

---

<sup>130</sup> A. Salvatore, Docufilm “*Il lavoro che vogliamo*”, 2017, al link <https://www.youtube.com/watch?v=p-jvw1lEwnQ>, accesso in data 28 aprile 2018

<sup>131</sup> TV2000it, *Il lavoro che vogliamo: libero, creativo, partecipativo e solidale.*, pubblicato il 27 ottobre 2017, al link <https://www.youtube.com/watch?v=Jl14-0LOMQw>, accesso in data 28 aprile 2018.

<sup>132</sup> A. Salvatore, Docufilm “*Il lavoro che vogliamo*”...,cit..

<sup>133</sup> Ibidem.

soddisfazione, “emanazioni imitative” per processi di cambiamento da cui nessuno sia escluso, perché tutti possano promuoverlo.

L’obiettivo della coesione europea si sta coniugando con un’idea di giustizia sociale conforme alla vocazione della nostra Costituzione economica? Il crollo degli inattivi (104mila in meno) registrato dall’Istat nel marzo 2018<sup>134</sup>, quando in Italia l’occupazione ha segnato il livello più alto dal 2008, non può farci dimenticare che, come avverte Fabrizio Barca, Ministro per la coesione territoriale del governo Monti, dal 2011 al 2013, <<i>benefici dell’Unione sono destinati a alcuni, a chi per reddito, patrimonio e stato sociale sia in grado di coglierli, mentre i costi ricadono su altri. Che da anni sono tornate a aprirsi profonde faglie territoriali fra luoghi che crescono e luoghi lasciati o spinti indietro a causa di politiche sbagliate.>><sup>135</sup> Quello che si finisce per negare è l’armonia promessa dello sviluppo in ambito europeo, succedendo che, nella Comunicazione sul Bilancio 2021-2027 della Commissione Europea, <<fra la dozzina di parole chiave attorno a cui ruota il documento (mondo, sicurezza, mercato, Pubblica Amministrazione, difesa...) mancano le parole giustizia o uguaglianza. E che violazioni dello “stato di diritto” vengono perseguite non di per sé ma per gli effetti sull’ambiente economico(!). Non si poteva poi evitare la parola coesione, ma è chiaro cosa se ne pensa, visto che si riducono drasticamente i fondi a essa destinati e si è pronti a usarli come randello – negandoli – per punire le suddette violazioni>><sup>136</sup> Legare le politiche di coesione al Semestre europeo e rivolgersi ai territori non basta se il metodo continua a fondarsi su tradizionali linee settoriali di intervento, conservando <<la separazione settoriale dei Fondi, che moltiplica burocrazia e ostacola la realizzazione di strategie nei territori>><sup>137</sup> Un’Europa veramente più vicina ai cittadini non può realizzarsi se abbandonata alle autorità nazionali di buona volontà. <<Il paradosso è che nel campo del lavoro l’Unione ha appena proclamato una nuova serie di "diritti", con il Pilastro Europeo dei diritti sociali. Ma ora che si parla di risorse finanziarie comuni, l’attuazione di questi principi compare (nei documenti sussidiari) alla fine della solita lista aperta dallo slogan "un’Europa più intelligente", non come fattore motivante del bilancio

---

<sup>134</sup> Istat, *Marzo 2018 Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, al link [https://www.istat.it/it/files/2018/05/CS\\_Occupati-e-disoccupati\\_MARZO\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2018/05/CS_Occupati-e-disoccupati_MARZO_2018.pdf), accesso in data 3 maggio 2018.

<sup>135</sup> Barca F., *Un’altra occasione persa dall’Europa. La Comunicazione che ignora i cittadini*, articolo su IL Blog HUFFPOST al link [https://www.huffingtonpost.it/fabrizio-barca/unaltra-occasione-persa-dalleuropa-la-comunicazione-che-ignora-i-cittadini\\_a\\_23426193/?utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/fabrizio-barca/unaltra-occasione-persa-dalleuropa-la-comunicazione-che-ignora-i-cittadini_a_23426193/?utm_hp_ref=it-homepage), accesso in data 3 maggio 2018.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Ibidem.

europeo>>. <sup>138</sup> La priorità della questione dell'inclusione sociale nella politica di programmazione economica, che affronti quelle disuguaglianze territoriali, che minano alle fondamenta non solo l'Unione Europea ma anche l'Italia, per una finalmente effettiva coesione, pare di fatto disattesa. Nel festeggiare i citati record di occupazione e calo di inattivi registrati dall'Istat, non devono essere dimenticati i 246mila occupati in meno, italiani e italiane di età compresa tra i 35 e i 49 anni (prospetto seguente). <sup>139</sup>

## LA PARTECIPAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO PER CLASSI DI ETÀ

### PROSPETTO 4. POPOLAZIONE PER CLASSI DI ETÀ E CONDIZIONE PROFESSIONALE

Marzo 2018, dati destagionalizzati

	Valori assoluti (migliaia di unità)	Variazioni congiunturali				Variazioni tendenziali	
		mar18 feb18	mar18 feb18	gen-mar18 ott-dic17	gen-mar18 ott-dic17	mar18 mar17	mar18 mar17
		(assolute)	(percentuali)	(assolute)	(percentuali)	(assolute)	(percentuali)
<b>15-24 ANNI</b>							
Occupati	1.047	+9	+0,8	+27	+2,6	+40	+4,0
Disoccupati	485	-16	-3,2	-17	-3,4	-82	-14,4
Inattivi	4.327	+6	+0,1	-18	-0,4	+17	+0,4
<b>25-34 ANNI</b>							
Occupati	4.109	+59	+1,5	+2	+0,1	+6	+0,1
Disoccupati	781	-20	-2,5	-26	-3,1	-61	-7,2
Inattivi	1.743	-43	-2,4	+10	+0,6	-18	-1,0
<b>35-49 ANNI</b>							
Occupati	9.624	-59	-0,6	-74	-0,8	-246	-2,5
Disoccupati	1.041	+60	+6,1	+22	+2,2	+34	+3,4
Inattivi	2.580	-22	-0,9	-17	-0,6	-60	-2,3
<b>50 ANNI E PIU'</b>							
Occupati	8.355	+53	+0,6	+66	+0,8	+391	+4,9
Disoccupati	558	-5	-0,9	+24	+4,4	-10	-1,7
Inattivi	17.404	-16	-0,1	+10	+0,1	-34	-0,2
Inattivi 50-64 anni	4.612	-45	-1,0	-10	-0,2	-89	-1,9

A quale età la stabilità lavorativa dovrebbe garantire effettiva inclusione sociale, nell'interesse generale? Da ultimo, ma non per ultimo, notiamo che secondo la nota metodologica dell'Istat, la rilevazione sulla partecipazione al mercato del lavoro ripartisce la popolazione di riferimento <<in tre gruppi esaustivi e mutualmente esclusivi: gli occupati, coerentemente con gli standard dell'ILO, costituiti dalle persone che hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuita nella settimana di riferimento (oltre alle persone assenti dal lavoro in quella settimana); i disoccupati (o persone in cerca di occupazione), che cercano attivamente un lavoro e sarebbero immediatamente disponibili a iniziare a lavorare; gli inattivi (o non forze di lavoro), che non lavorano e

<sup>138</sup> Barca F., *Un'altra occasione persa dall'Europa...* citato.

<sup>139</sup> Istat, *Marzo 2018 Occupati e disoccupati...* cit., p.4.

non cercano lavoro (o non sarebbero disponibili a iniziare a lavorare), per esempio perché impegnati negli studi, in pensione, o dediti alla cura della casa e/o della famiglia. Gli occupati e i disoccupati, insieme, costituiscono le forze di lavoro, cioè la parte di popolazione attiva nel mercato del lavoro>>. <sup>140</sup> Concludiamo dunque, non senza qualche preoccupazione, che gli inattivi considerati da Eurostat (cfr. §1.3) tra la forza lavoro addizionale potenziale, per l'Istat sono <<non forze di lavoro>>.

---

<sup>140</sup> Istat, *Marzo 2018 Occupati e disoccupati...* cit., p.11.

## Conclusione

Questa mia tesi non solo non prescrive “ricette per l’osteria dell’avvenire” ma è anche evidentemente priva di profondità critico-analitica a cui la citazione potrebbe far pensare. Mi pareva però interessante e doveroso, quale giovane studentessa e italiana, cogliere l’invito alla curiosità e alla riflessione sull’ordine giuridico costituzionale preordinato allo sviluppo del processo economico.

La rilevazione del record italiano di scoraggiati nel mercato del lavoro europeo mi è parsa occasione per provare a delineare, in modo esemplificativo, la traduzione in un meccanismo concreto di politica economica, quale la legge di bilancio, di un principio fondamentale e condiviso nel processo di integrazione europea, ossia l’andare oltre il PIL per valutare una crescita sostenibile, alla ricerca del benessere non solo collettivo ma anche soggettivo, per vincere i divari in nome della coesione. Vorrei aver delineato una ragione elementare per la quale l’Italia è il primo paese dell’UE e del G7 a inserire il benessere equo e sostenibile nella programmazione economica, in particolare ponendo nel Def 2017, tra gli indicatori, il tasso di mancata occupazione, un indicatore di esclusione economico-sociale più ampio del tasso di disoccupazione. Detta ragione sta nella vocazione propria della nostra Costituzione economica che, sul lavoro, fonda il cambiamento sociale, per il quale << Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società >>.

Siamo i primi non a caso o non per opportunismo, ma perché un dettato costituzionale, dal 1948, continua a plasmare il tessere del credere e del desiderare che fa il sociale e l’economico nazionale. Questa mi pare sempre buona nuova.

## Bibliografia

Angelini F., *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in Rivista telematica giuridica dell’AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n.4/2012.

Cassese S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2012.

Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, *Relazione finale*, 20 giugno 2017.

Commissione Europea, OCSE Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Club di Roma, WWF, Organizzazione della Conferenza Islamica, Banca Mondiale, Nazioni Unite, UNDP Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, “*Dichiarazione di Istanbul*”, firmata durante il “2nd OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy”, Istanbul, 30 giugno 2007.

Commissione delle Comunità Europee, “*Non solo Pil – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*”, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 433, Bruxelles, 20.08.2009, adottata con Risoluzione del Parlamento Europeo 2010/2088 (INI), 08.06.2011.

Corte Costituzionale, *Sentenza n.60/1991*, al [link](http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0060s-91.html) <http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0060s-91.html>, accesso in data 06/04/2018.

Corte Costituzionale, *Sentenza 270/2010*, al [link](http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0270s-10.html) <http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0270s-10.html>, accesso in data 06/04/2018.

Delhey J., Bohnke P., Habich R. e Zapf W., *Quality of Life in a European Perspective: The EUROMODULE as a New Instrument for Comparative Welfare Research, Social Indicators Research*, 58, 2002.

Eurostat Statistical Books, *Quality of life. Facts and views*. 2015.

Fitoussi J.P., *Il Teorema del Lampione – O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi Editore, Torino, 2013.

ISTAT Istituto Nazionale di Statistica, “*Le opinioni dei cittadini sulle misure del benessere*”, Risultati della consultazione online chiusa il 29 febbraio 2012, Roma, 15 marzo 2012.

ISTAT Istituto Nazionale di Statistica e CNEL Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, *Rapporto “BES 2013: La Misurazione del benessere equo e sostenibile in Italia”*, Roma, marzo 2013.

Istat, “*Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata*”, 2017.

Latour B., Lèpinay V.A., *The Science of Passionate Interests: An Introduction to Gabriel Tarde’s Economic Anthropology*, Prickly Paradigm Press, Chicago, 2009.



Leitner S., Römisch R., *Economic and Social Convergence in the EU. A Policy Note*, GRINCOH Working Paper Series, Paper No. 1.13, 2015.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Il benessere equo e sostenibile*, 15 febbraio 2018

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comunicato stampa N. 29 del 20 febbraio 2018, al link [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato\\_0029.html](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0029.html), accesso in data 26 aprile 2018.

Monti L., *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016.

Pellegrini M., a cura di, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2016.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P., *Rapporto della Commissione sulla misurazione della performance economica e il progresso sociale*, Parigi, 14 settembre 2009.

UN, United Nations, risultati della UNCED United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, 1992.

## Sitografia

- <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6856423/KS-05-14-073-EN-N/742aee45-4085-4dac-9e2e-9ed7e9501f23>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579720/KS-SF-11-056-EN.PDF/f271ad47-a1b3-4350-92a0-600eacd18fea>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579744/KS-SF-11-057-EN.PDF>
- [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Underemployment\\_and\\_potential\\_additional\\_labour\\_force\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Underemployment_and_potential_additional_labour_force_statistics)
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=89&newsId=9061>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>
- <http://www.affaritaliani.it/culturaspettacoli/leggere-foucault-per-capire-magritte-408651.html>
- [http://www.camera.it/leg17/465?tema=il\\_ciclo\\_di\\_bilancio](http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_ciclo_di_bilancio)
- [http://www.camera.it/leg17/465?tema=la\\_nuova\\_legge\\_di\\_bilancio](http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_nuova_legge_di_bilancio)
- <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/II%20Rapporto%20Stiglitz.pdf>
- [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2017/Sez.1\\_-\\_Programma\\_di\\_Stabilita\\_2017.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/Sez.1_-_Programma_di_Stabilita_2017.pdf)
- <http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2016/12/28/ma-chi-sono-i-lavoratori-scoraggiati/>
- [http://www.frammentirivista.it/wp-content/uploads/2013/04/verita\\_menzogna\\_20.pdf](http://www.frammentirivista.it/wp-content/uploads/2013/04/verita_menzogna_20.pdf)
- <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/11/15/267/sg/pdf>
- <http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0060s-91.html>
- <http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0270s-10.html>
- [http://www.grincoh.eu/media/serie\\_1\\_growth\\_structural\\_change\\_deve/grincoh\\_wp1.13\\_leitner\\_rmisch.pdf](http://www.grincoh.eu/media/serie_1_growth_structural_change_deve/grincoh_wp1.13_leitner_rmisch.pdf)
- <http://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>
- [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_490959.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_490959.pdf)

- [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0039.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0039.html)
- [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0276.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0276.html)
- [http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione\\_finale\\_Comitato\\_benessere\\_equo\\_sostenibile.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione_finale_Comitato_benessere_equo_sostenibile.pdf)
- [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato\\_0029.html](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0029.html)
- <http://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>
- [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio\\_20/the\\_future\\_we\\_want\\_english.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio_20/the_future_we_want_english.pdf)
- <http://www.misuredelbenessere.it/fileadmin/relazione-questionarioBES.pdf>
- <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Cittadini/Lavoro-e-formazione-professionale/Dote-Unica-Lavoro/ser-dote-unica-lavoro-ifl/dote-unica-lavoro>
- <http://www.rivistaaic.it/costituzione-ed-economia-al-tempo-della-crisi.html>
- [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)
- [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en)
- [https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31974Y0212%2801%29>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433>
- <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50210/1/329324616.pdf>
- [https://www.istat.it/it/files/2013/03/bes\\_2013.pdf](https://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf)
- <https://www.unric.org/it/agenda-2030>
- [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf)
- [https://www.istat.it/it/files/2017/12/Bes\\_2017.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/12/Bes_2017.pdf)
- <https://www.istat.it/it/files/2017/12/Rapporto-Mercato-Lavoro-2017.pdf>
- [http://www.repubblica.it/economia/2016/05/22/news/forza\\_lavoro\\_potenziale\\_eurostat-140137583/?refresh\\_ce](http://www.repubblica.it/economia/2016/05/22/news/forza_lavoro_potenziale_eurostat-140137583/?refresh_ce)
- [http://www.repubblica.it/economia/2018/02/15/news/bes\\_ufficio\\_valutazione\\_impatto\\_senato-188842043/](http://www.repubblica.it/economia/2018/02/15/news/bes_ufficio_valutazione_impatto_senato-188842043/)
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/05/11/lavoro-la-bce-toglie-il-velo-delle-convenzioni-statistiche-i-disoccupati-sono-il-doppio-di-quanto-dicono-i-dati-ufficiali/3577942/>

- [https://www.huffingtonpost.it/fabrizio-barca/unaltra-occasione-persa-dalleuropa-la-comunicazione-che-ignora-i-cittadini\\_a\\_23426193/?utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/fabrizio-barca/unaltra-occasione-persa-dalleuropa-la-comunicazione-che-ignora-i-cittadini_a_23426193/?utm_hp_ref=it-homepage)
- [https://www.istat.it/it/files//2018/05/CS\\_Occupati-e-disoccupati\\_MARZO\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files//2018/05/CS_Occupati-e-disoccupati_MARZO_2018.pdf)