



Dipartimento di Governo e Politiche

Cattedra di Public Management

**IL REDDITO DI CITTADINANZA
ANALISI TECNICA, COMPARATA
E PRIMI RISULTATI**

RELATORE

Prof. Efsio Espa

CANDIDATO

Gennaro Calabrese

Matr.634572

CORRELATORE

Prof. Guido Carpani

ANNO ACCADEMICO
2019/2020

Abstract

The object of my studies is focused on the analysis of the reform called *Reddito di Cittadinanza*, in order to approach this norm it is useful to analyze the prominent theoretical doctrines from which it emerged, and to analyze the *Legge di Bilancio 2019* to understand how many public resources it required and at the same time what was at the time of its implementation the status of the Italian public budget. Consequently, we will analyze paragraph by paragraph the *Legge* to understand its multiple facets, the new figure constituted by the navigators and how, and then move on to a comparative analysis that will start from Italy itself, and with the predecessor of the *RoC* which was the *Reddito di Inclusione*, and how there is, among several discrepancies of the two rules, the substantial difference in addressing the issue of poverty, finally, how only one of the two reforms addresses the problem of unemployment. The foreign comparison involves Germany and Denmark instead, as the former country and its Hartz IV present a model of efficiency of very similar measure, and how it presents excellent results both towards unemployment and labor market mobility; conversely, the Danish country is useful as a comparative model at a more theoretical level, as its *flexicurity* orientation towards privatization has produced a total innovation in welfare management in the Scandinavian countries, and results excellent for safeguarding public finances while continuing to provide a high level of social protection to the population. In the conclusion, there will be a detailed analysis of the *Legge di Bilancio 2020* to understand the economic effects that the reform has generated, the changes made, i.e. the *RoC2020*, and in the same way an analysis of the labor market and unemployment, specifically on the changes within them. The final aim of the paper will be to clarify whether the expenditure that has been requested for the *RoC* has brought the expected results in the short and long term objective, and whether it is worth to apply further changes in spending and implementation of the reform in question, or to repeal these reforms in order to adopt new ones that may be more efficient and more correct for the Italian State and its finances.

Indice

Introduzione.....	16
--------------------------	-----------

Parte I: Introduzione.....	18
-----------------------------------	-----------

Capitolo 1: Introduzione

1.1 Introduzione Macroeconomica al Mercato del Lavoro.....	18
--	----

<i>1.1.1 Mercato del Lavoro.....</i>	<i>20</i>
--------------------------------------	-----------

1.2 Introduzione Macroeconomica alla Disoccupazione.....,,.....	22
---	----

<i>1.2.1 Tipologie di Disoccupazioni.....</i>	<i>22</i>
---	-----------

<i>1.2.2 Disoccupazione in Italia.....</i>	<i>25</i>
--	-----------

1.3 Introduzione Macroeconomica al Concetto di Povertà.....	26
---	----

<i>1.3.1. Povertà Assoluta e Relativa.....</i>	<i>27</i>
--	-----------

1.4 Introduzione Macroeconomica (Keynes vs Friedman).....	29
---	----

<i>1.4.1 Keynesianesimo.....</i>	<i>30</i>
----------------------------------	-----------

<i>1.4.2 La Teoria di Friedman.....</i>	<i>31</i>
---	-----------

<i>1.4.3 La Disoccupazione e le sue Variabili.....</i>	<i>33</i>
--	-----------

Capitolo 2: Il Bilancio dello Stato

2.1 Analisi del Bilancio dello Stato.....	36
2.1.1 Entrate e Uscite del Bilancio.....	38
2.2 Le Componenti del Bilancio dello Stato italiano.....	40
2.2.1 Missioni.....	40
2.2.2 Programmi.....	41
2.2.3 Azioni.....	43
2.2.4 Capitoli.....	44
2.3. I Vincoli derivati dall'Unione Europea.....	47
2.3.1 Semestre Europeo.....	48
2.3.2 Semestre Nazionale.....	50
2.4 La Stabilità del Bilancio prima del Decreto-Legge n.4 del 2019.....	52
2.4.1 Indebitamento, Spese ed Entrate del Bilancio italiano.....	53
2.4.2. Rapporto Deficit PIL.....	57
2.4.3 I Bilanci dei Ministeri.....	63
2.4.4 Analisi della Spesa per Ministero.....	66
2.4.5 Spese in Conto Capitale.....	75
2.4.6 Rimborsi dalle Passività Finanziarie.....	76
2.4.7 Analisi del Bilancio.....	80

Capitolo 3: Analisi e studio del “Reddito di Cittadinanza”

3.1 La Proposta Ideologica alla Base della Riforma	82
3.1.1 <i>Reddito Universale e Reddito Minimo Garantito</i>	82
3.1.2 <i>Salario Minimo Legale</i>	83
3.1.3 <i>Pensiero Ideologico</i>	85
3.2 Analisi della norma	89
3.2.1 <i>Reddito di Cittadinanza</i>	89
3.2.2 <i>I beneficiari del reddito</i>	90
3.2.3 <i>Beneficio Economico</i>	92
3.2.4 <i>Patto per il Lavoro e Patto per l’Inclusione Sociale</i>	94
3.2.5 <i>Richiesta, Riconoscimento ed Erogazione del Benefici</i>	97
3.2.6 <i>Sanzioni</i>	99
3.2.7 <i>Incentivi per l’Impresa e per il Lavoratore</i>	102
3.2.8 <i>Assegno di Ricollocazione</i>	103
3.2.9 <i>Monitoraggio del Reddito di Cittadinanza</i>	105
3.3 Chi può beneficiare degli aiuti economici e secondo quali modalità	106
3.3.1 <i>Misura contro la povertà o contro la disoccupazione?</i> ...	107
3.3.2 <i>Working Poor</i>	108
3.4 La riforma dei centri per l’impiego/ <i>navigators</i>	109
3.4.1 <i>L’introduzione della figura nella norma</i>	109
3.4.2 <i>I numeri dei navigators</i>	111

Parte II: analisi comparativa nazionale e internazionale.....114

Capitolo 4: Analisi del precedente Reddito di Inclusione

4.1 La proposta ideologica alla Base della Riforma.....	114
4.1.1 <i>I sistemi assistenzialistici contro la disoccupazione in Italia prima del REI</i>	114
4.1.2 <i>Gli Strumenti Assistenzialistici pre-REI</i>	115
4.1.3 <i>Il Reddito Minimo di Inserimento</i>	117
4.1.4 <i>La Social Card</i>	120
4.1.5 <i>La nuova Social Card</i>	121
4.1.6 <i>Le motivazioni per la nascita del REI</i>	123
4.2 Analisi della norma.....	125
4.2.1 <i>Reddito di Inclusione</i>	125
4.2.2 <i>Definizioni</i>	126
4.2.3 <i>Misura Nazionale Unica di Contrasto alla Povertà, REI</i>	128
4.2.4 <i>I Beneficiari</i>	130
4.2.5 <i>Il Beneficio Economico</i>	133
4.2.6 <i>Le indicazioni e per l'accesso al REI e valutazione multidimensionale</i>	135
4.2.7 <i>Progetto personalizzato</i>	139
4.2.8 <i>Interventi e Servizi Sociali per il Contrasto alla Povertà</i>	143

4.2.9 Piano Nazionale per la Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale.....	147
4.2.10 Richiesta, Riconoscimento ed Erogazione del REI.....	149
4.2.11 ISEE precompilato e aggiornamento della situazione economica.....	153
4.2.12 Compatibilità con lo Svolgimento di Attività Lavorativa.....	155
4.2.13 Sanzioni, Sospensione e Decadenza.....	157
4.2.14 Funzioni dei Comuni e degli Ambiti Territoriali per l'Attuazione del REI.....	162
4.2.15 Funzioni delle Regioni e delle Province Autonome per l'Attuazione del REI.....	164
4.2.16 Funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione del REI.....	166
4.2.17 Comitato per la lotta alla povertà e Osservatorio sulle povertà.....	169
4.3 Misura contro la povertà.....	172
4.4 Comparazione tra Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza	174
4.4.1 Introduzione alle norme, livelli di prestazione, requisiti per la residenza e definizione del reddito.....	175
4.4.2 Requisiti Patrimoniali e Indicatori di Tenori di Vita.....	177
4.4.3 Esclusioni dall'Erogazione del Beneficio e Scale di Equivalenza.....	178
4.4.4 Beneficio Economico.....	179

4.4.5 <i>Durata, Compatibilità con Attività Lavorativa e Funzionamento</i>	180
4.4.6 <i>Obblighi dei Beneficiari, Incentivi alle Imprese e Carta di Erogazione del Beneficio</i>	183
4.4.7 <i>Sanzioni</i>	186

Capitolo 5: Il modello dello stato tedesco

5.1 <i>Analisi della strutturazione della norma regolatrice</i>	188
5.1.1 <i>Hartz I</i>	189
5.1.2 <i>Hartz II</i>	191
5.1.3 <i>Hartz III</i>	191
5.1.4 <i>Hartz IV</i>	197
5.2 <i>Focus sulle modalità di erogazione degli aiuti economici</i>	199
5.2.1 <i>Coaching on-the-Job</i>	202
5.2.2 <i>Disoccupati di Lungo Periodo</i>	204
5.2.3 <i>L'alloggio</i>	205
5.2.4 <i>Reddito</i>	208
5.2.5 <i>Il Reddito di Base</i>	210
5.3 <i>Comparazione con il modello italiano</i>	212
5.3.1 <i>Patto per il lavoro</i>	212
5.3.2 <i>Coaching</i>	213
5.3.3 <i>Livello di Welfare tra Germania e Italia</i>	214
5.3.4 <i>Le Differenze dei Livelli essenziali tra i Due Paesi</i>	217

Capitolo 6: Il modello dello Stato danese

6.1 Analisi della strutturazione della norma regolatrice.....	223
6.1.1 Definizioni delle linee guida.....	223
6.1.2 Erogazioni Economiche.....	224
6.2 Focus sulle modalità di erogazione degli aiuti economici.....	226
6.2.1 Premessa Introduttiva.....	226
6.2.2 Flexicurity.....	226
6.2.3 Flessibilità.....	227
6.2.4 Welfare.....	230
6.2.5 Politiche Attive.....	233
6.3 Comparazione con il modello italiano.....	237
6.3.1. Comparazione dei Dati della Disoccupazione in Danimarca e Italia.....	237
6.3.2 Le Differenti Modalità di Erogazione.....	238
6.3.3 L'Unione Europea e le linee della Flexicurity.....	239
6.3.4 Sistema Danese e Italiano: possibili punti di contatto.....	244

Parte III: Studio dei risultati generati dalla norma e gli effetti.....	249
--	------------

Capitolo 7: Analisi economiche e sociali del Reddito di cittadinanza

7.1 Impatto sul mercato del lavoro.....	249
7.1.1 <i>Classificazione e Tipologia Politica</i>	249
7.1.2 <i>Costi della Norma</i>	250
7.1.3 <i>Analisi dei Costi Reali</i>	252
7.2 Possibili applicazioni positive della norma.....	254
7.2.1 <i>Moltiplicatore Keynesiano</i>	254
7.2.2 <i>Aumento Occupazionale</i>	256
7.3 Possibili applicazioni negative della norma.....	257
7.3.1 <i>Focus Economia Sommersa</i>	258
7.3.2 <i>Dimensione del Sommerso in Italia</i>	261

Capitolo 8: Impatto sul Bilancio dello Stato

8.1 Quanto incide questa norma sul Bilancio dello Stato?	265
8.1.1 Erogazione del Beneficio Economico	265
8.1.2 Domande del Beneficio	266
8.1.3 Aree Geografiche	267
8.1.4 Ore Lavorate	268
8.1.5 Navigators	270
8.2 I numeri reali della spesa	271
8.2.1 Povertà Assoluta	271
8.2.2 Analisi dei possibili beneficiari	273
8.2.3 Costi Intermedi	275
8.3 Le possibili coperture per la spesa	277
8.3.1 Valutazione a Posteriori	277
8.3.2 Innovazione Normativa	279
8.3.3 Coperture	280
8.3.4 Principale Provvedimenti Espansivi	281
8.3.5 Riformulazione dei Provvedimenti	282
8.3.6 Finanziamento e crescita potenziale	283
8.4 La norma e i conti in relazione ai vincoli dell'Unione Europea	285

8.4.1	<i>Analisi dell'Unione Europea sull'Economia Italiana</i>	287
8.4.2	<i>Il Rallentamento dell'Economia Italiana</i>	293
8.4.3	<i>Analisi sulla Tutela Economico dei Cittadini Italiani da parte dell'Unione Europea</i>	295
8.4.4	<i>Le Raccomandazioni della Commissione all'Italia</i>	298
8.4.5	<i>Analisi sulla Tutela Economica dei Cittadini Italiani dell'Unione Europea</i>	299

Capitolo 9: La legge di bilancio 2020

9.1	<i>La Legge di Bilancio 2020</i>	302
9.1.1	<i>Principali Punti di analisi</i>	302
9.1.2	<i>Trend Macroeconomici</i>	304
9.1.3	<i>Obiettivi Programmatici per il triennio 2020-2022</i>	307
9.1.4	<i>Nota di Aggiornamento al DEF 2020</i>	311
9.1.5	<i>Risorse Finanziarie</i>	312
9.1.6	<i>Strutturazione delle Risorse Finanziarie</i>	313
9.1.7	<i>Decreto Fiscale</i>	316
9.1.8	<i>Previsioni Legge di Bilancio</i>	318
9.2	<i>Focus per Il Reddito di Cittadinanza nella Legge di Bilancio 2020</i>	322
9.2.1	<i>Il Reddito di Cittadinanza 2020</i>	324
9.2.2	<i>Modalità di Accesso al Reddito di Cittadinanza 2020</i>	326

9.2.3 Gestione e Analisi del nuovo Reddito di Cittadinanza 2020.....	329
9.3 Gli effetti sul mercato del lavoro e sul PIL dopo un anno...	331
9.3.1 Crescita Tendenziale dell'Occupazione.....	331
9.3.2 Persone in cerca di Lavoro e degli Inattivi.....	334
9.3.3 Lavoro Autonomo.....	336
9.3.4 Lavoro Regolare.....	339
9.3.5 Contratti a Tempo Determinato.....	341
9.3.6 Lavoratori Assunti con Forme di Contratto Alternative.....	344
9.3.7 Infortuni sul Lavoro.....	344
9.4 Le Criticità del RdC un anno dopo.....	347
9.4.1 Comparazione dei Dati sull'Effetto del RdC.....	347
9.4.2 Costi per le Assunzioni e Fasce più Problematiche.....	349
9.4.3 Sospensione del Beneficio.....	350
9.4.4 Effetti del RdC sulla Povertà.....	354
Conclusioni.....	357
Bibliografia	373
<i>Monografia I.....</i>	<i>373</i>
<i>Articoli I.....</i>	<i>375</i>

<i>Documenti I</i>	379
<i>Sitografia I</i>	379
<i>Monografia II</i>	380
<i>Articoli II</i>	382
<i>Documenti II</i>	385
<i>Sitografia II</i>	385
<i>Monografia III</i>	387
<i>Articoli III</i>	389
<i>Documenti III</i>	398
<i>Sitografia III</i>	399
Riassunto	401

Introduzione

All'interno di questo elaborato verrà trattata la riforma del Reddito di Cittadinanza, al fine di eseguire un'analisi il più possibile obiettiva, usando come linee guida le raccomandazioni espresse dal Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione dell'Unione Europea, riguardo al mercato del lavoro italiano e alla disoccupazione, e di come lo Stato italiano abbia attuato queste direttive. Per questo motivo l'elaborato verrà diviso in tre parti. Nella prima vedremo un'introduzione teorica, sia del bilancio che della norma; nella seconda parte daremo inizio ad un'analisi comparativa sia con le precedenti norme italiane, che con la Germania e la Danimarca (due paesi in possesso di due dei migliori welfare a livello europeo); nella terza parte eseguiremo un'analisi seguendo sia lo schema italiano del RdC e del suo bilancio, nonché l'impatto della riforma sul mercato del lavoro e la povertà in Italia.

Per poter seguire questo schema di analisi partiremo dallo studio della dottrina teorica da cui si è nata questa riforma, a cui abbineremo l'analisi del bilancio dello Stato italiano, sia dal punto di vista teorico che quantitativo, in quanto dallo stesso possiamo quantificare il possibile margine di manovra che il Governo italiano aveva nel momento della stesura della norma.

In seguito, andremo ad effettuare un'analisi della norma "comma per comma", implementando così uno studio dettagliato e analitico del decreto-legge, per poter osservare sia la struttura della norma, che il suo grado di dettaglio e tutti gli attori istituzionali in essa coinvolti. L'osservazione della norma ci permette anche di poter comprendere come siano stati allocati i fondi dello Stato italiano, e di come siano strutturate le possibili sanzioni per i beneficiari che siano inadempienti. E anche come è possibile inquadrare una nuova figura professionale quale quella dei *navigators*.

La seconda parte dell'elaborato, introduce la parte comparativa, in cui partendo da un confronto con il precedente sistema assistenzialistico dello Stato italiano,

tramite la stessa tipologia di analisi usata per il RdC, verrà studiato il REI che non può che essere definito come il precettore della riforma in esame. Inoltre, lo studio del REI ci permetterà di inserire l'analisi del mercato del lavoro in Italia, e la situazione della povertà in Italia.

Nei capitoli cinque e sei, useremo come base per l'analisi sia la Germania che la Danimarca. Lo Stato tedesco sarà fondamentale per poter equiparare al RdC un modello funzionante da punto di vista tecnico, invece, per la Nazione danese, e con una comparazione teorica di come questo Stato abbia effettuato uno step verso il contrasto alla povertà differente dal basilare *welfare* inclusivo, ma con l'ausilio del mercato privato.

La terza parte dell'elaborato è costruita, invece, in maniera specifica rispetto alla situazione del mercato del lavoro, sia attraverso un'analisi teorica che attraverso una empirica. Per questa motivazione, osserveremo come abbia impattato la norma sul tasso di disoccupazione e la povertà in Italia.

All'interno del capitolo otto, ci focalizzeremo sul bilancio dello Stato italiano dopo la Legge di Bilancio 2020, per poter osservare come esso sia stato influenzato dal Reddito di Cittadinanza.

Nell'ultimo capitolo, partendo sempre dai principali strumenti di analisi in nostro possesso, la Legge di Bilancio 2020 e le rilevazioni ISTAT, proveremo ad effettuare delle osservazioni: sulla solidità del bilancio dello Stato italiano, sul mercato del lavoro, sulla situazione della povertà, e infine, sulla reale efficacia ed efficienza della norma per l'Italia.

Parte I: introduzione alla teoria, alla situazione economica e alla norma

Capitolo 1: Introduzione

1.1 Introduzione Macroeconomica al Mercato del Lavoro

In questo studio in cui analizzeremo il reddito di cittadinanza, è fondamentale inquadrare a livello teorico su cosa questa misura debba avere impatto, per poter avere un settaggio corretto è importante definire cosa sono: il mercato del lavoro, la disoccupazione e la povertà.

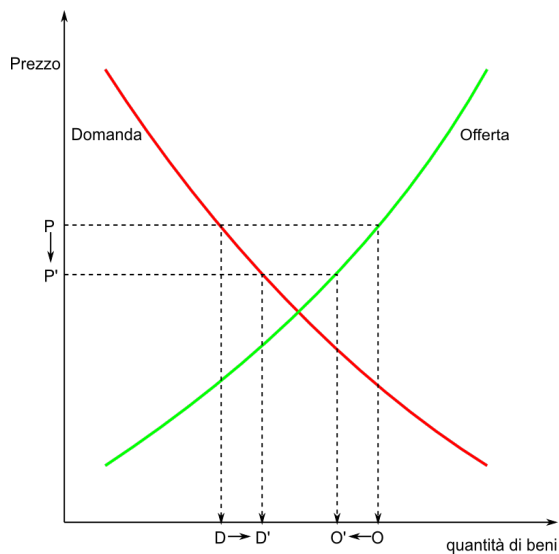
Il mercato del lavoro, lo possiamo definire come l'interazione tra la curva di domanda del lavoro¹ (generata dall'insieme delle² offerte di lavoro da parte delle aziende sia private che pubbliche) e la curva di offerta del lavoro³ (ricavata dall'insieme delle somme di offerte di lavoro dei singoli individui che fanno

¹ La domanda si risolve nella definizione della combinazione ottimale di ore e occupati. Anche la legislazione di protezione del l. (→ lavoro, legislazione di protezione del) influenza le decisioni di domanda delle imprese: normalmente si ritiene che la maggiore rigidità del mercato riduca l'occupazione e accresca la disoccupazione soprattutto di lungo periodo e delle fasce deboli. A livello aggregato, ipotizzando imprese identiche in concorrenza sul mercato del prodotto e una tecnologia ($PIL=F(L)$, con L lavoro) definita da una produttività marginale positiva e decrescente ($FL>0$, $F<0$) il massimo profitto, per dato salario reale (W/P , dove W è il salario normale e P è il prezzo) si ha in corrispondenza del punto L^* (nel grafico). Dunque L^* è la domanda derivata di l. ovvero il livello di occupazione. Se sullo stesso grafico descriviamo l'offerta aggregata di l., per semplicità ipotizzata fissa e pari a LS, appare evidente che la disoccupazione $U=LS-L^*$.

² Insieme delle scelte lavorative di ogni individuo e della popolazione nel suo complesso. A livello macroeconomico, l'offerta di l. dipende dall'aggregazione delle scelte individuali di partecipazione, e dalle decisioni procre...ative che determinano l'ampiezza della popolazione, oltre che da fattori demografici quali le migrazioni: chi non può (per es. perché, fanciullo, gli è vietato offrirsi sul mercato) o non vuole cercare l. va a ingrossare la fascia della popolazione delle non forze di lavoro; la restante parte (attiva) della popolazione costituisce l'offerta di l. cioè la forza lavoro. Essa si differenzia dalla domanda aggregata di l., pari all'occupazione, a causa della disoccupazione (→ lavoro, domanda di). A livello microeconomico, l'offerta di l. è definita dalla decisione lavorativa individuale e il modello standard di riferimento è quello neoclassico della scelta tra l. e tempo libero.

³ Burda Wyplosz, *Macroeconomia un'analisi europea*, EGEA 2014.

parte del sistema economico), quando queste due curve sono in equilibrio con una perfetta intersezione possiamo dedurre che il nostro mercato del lavoro sia allo stesso modo in equilibrio⁴.



La curva della domanda del lavoro rappresenta il legame che sussiste tra il prodotto e l'occupazione, infatti, le imprese utilizzano sia lavoro sia capitale (che tendenzialmente viene considerato come dato) per produrre beni e servizi⁵. Per tale motivazione le imprese selezionano la quantità di lavoro da occupare in maniera tale da provare a ottenere il profitto più elevato possibile dato il costo del lavoro. Invece, per la curva dell'offerta di lavoro, è possibile ricavarla dalla scelta che ogni lavoratore predispone andando a scegliere quante ore voglia impiegare per lavorare e quante ore voglia impiegare per il tempo libero, in questo *trade-off* tra consumo e tempo libero possiamo decretare quale sia la reale offerta sul mercato. Per questo possiamo dedurre come la media dei prezzi dei tempi liberi delle persone coinvolte nel mercato del lavoro sia uguale al salario reale medio nel mercato del lavoro.

1.1.1 Mercato del Lavoro

⁴ Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazione cicliche e politica economica*, U. Hoepli, 2006, Milano

⁵ Andrew B, Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

Possiamo definire quindi, il mercato del lavoro come l'interazione tra le seguenti variabili: consumo(C), tempo libero(T), capitale (K) e lavoro (L), che vanno a definire il posizionamento degli occupati e dei loro salari⁶. Cioè quelle variabili che dobbiamo osservare, per poter andare a introdurre il concetto di disoccupazione (e correlare a esso la povertà), che sarebbe quello che il reddito di cittadinanza dovrebbe andare a modificare al fine di migliorare l'attuale situazione di occupazione nel paese italiano.

Le variabili sopracitate sono fondamentali, dato che i micronuclei produttivi della nostra economia, cioè le famiglie, per la loro sostentazione hanno bisogno di consumare (la nostra variabile C)⁷, e per fare ciò necessitano di guadagnare tramite il loro lavoro. Il lavoro di una persona viene remunerato con uno stipendio basato sulle ore lavorate e su quanto il soggetto venga pagato per ogni singola ora, questo però pone l'individuo davanti ad uno spinoso trade-off: ovverosia quello tra le ore lavorate e il proprio tempo libero (la nostra variabile T)⁸.

Ogni singola persona vorrà lavorare un numero di ore sufficiente ad appagare le proprie necessità e i propri desideri, ma di contro vorrebbe poter usare il denaro da lui guadagnato come più lo aggrada, cosa che non risulterà possibile se il suo "tempo libero" dal lavoro sarà sufficiente per coprire i bisogni primari di un individuo (come mangiare e dormire). Avendo chiaro questo concetto si può ricavare quindi l'equazione $(\lambda W)/P = (\lambda w + C)/P$ da cui possiamo definire come il salario reale sia definito come prezzo relativo del tempo libero in termini di consumo, cioè il reale metro di paragone all'interno della scelta di un singolo su quante ore egli voglia sottrarre al proprio *free time* per dedicarle al lavoro. Questa scelta, operata da ogni singolo individuo, secondo le proprie preferenze personali andrà a incidere sull'offerta di lavoro complessiva, naturalmente bilanciata dalle competenze che ognuno di essi possiede (maggiori saranno le

⁶ Rudiger-Fisher-Starz-Canullo-Pettenati, *Macroeconomia*, McGraw- Hill Education, 2016.

⁷ D. Rudiger, S. Fischer, R. Starz, G. Canullo, P. Pettenati, *Macroeconomia*, Milano, Mc Graw Hill Education, 2016.

⁸ Gregory N. Mankiw, Mark P. Taylor, *Macroeconomia*, Zanichelli, 2015, Bologna

skills lavorative di un singolo, più grande sarà la sua capacità decisionale all'interno di questo trade-off⁹. A questo è necessario aggiungere che le famiglie ove ne posseggono la disponibilità, non vorranno unicamente consumare, ma anche risparmiare parte del loro salario essendo coscienti della possibilità di una possibile contrazione del loro guadagno futuro, o di un naturale ridimensionamento dello stesso al momento del sopraggiungere dell'età pensionabile¹⁰; quindi in questo caso il nucleo familiare andrà a posticipare i consumi in un tempo futuro in cui plausibilmente non avrà più una capacità di guadagno paragonabile al tempo in cui effettua tale scelta (il concetto del risparmio privato sarà fondamentale all'interno della nostra analisi nella parte seguente dell'elaborato).

Le altre due variabili invece, cioè il lavoro (la nostra variabile L) e il capitale (la nostra variabile K), vanno ad interagire sulla domanda di lavoro, poiché all'interno di ogni paese vi è un determinato stock di capitale fisico e il lavoro, questa relazione genera la ¹¹funzione aggregata di produzione, tramite la quale possiamo definire una relazione tecnologica tra le attrezzature (stabilimenti, macchinari, strade, ferrovie, reti elettriche e telefoniche, etc.) e le ore lavorate di ogni singolo paese. Questa correlazione ci permette di analizzare come può impattare la salute economica di un paese (partendo dal suo PIL) sulla domanda di lavoro verso i singoli cittadini, includendo nella nostra ricerca la capacità tecnologica del singolo paese¹².

1.2 Introduzione Macroeconomica alla Disoccupazione

⁹ Bruno Solituri, Anna Soci, *Macroeconomia: introduzione ai modelli teorici*, Il Mulino, 1989, Bologna

¹⁰ *Ivi*.

¹¹ La necessità di analizzare il sistema produttivo a livello aggregato pone il problema di definire una funzione di produzione non solo a livello di singola impresa, ma riferita all'economia nel suo complesso. Si definisce quindi la funzione di p. a., secondo la quale il livello di output complessivo (Y) – che altro non è che il PIL reale – è funzione dei fattori produttivi, capitale (K) e lavoro (L) aggregati impiegati, e di una variabile che misura lo stato della tecnologia (produttività totale dei fattori, A), ossia: $Y=Af(K,L)$.

¹² Cesare Imbrioni, Antonio Lopes, *Macroeconomia, un'introduzione ai mercati, istituzioni finanziarie e politiche*, UTET Università, 2016, Torino

La disoccupazione è definibile come il lavoro non occupato, quindi viene determinato dalle decisioni volontarie dei singoli individui e dalle decisioni delle singole imprese (all'interno di questo calcolo non si prende in considerazione gli studenti e coloro i quali si tengono al di fuori per del mondo lavorativo per scelta come possono essere le casalinghe)¹³, possiamo definire con L (l'offerta potenziale delle ore-lavoro totali), in maniera tale che L è pari a all'ammontare massimo delle ore-lavoro che l'insieme dei lavoratori presenti nell'economia può mettere a disposizione. Se esprimiamo con N l'occupazione effettiva, è possibile inserire il nostro valore di disoccupazione (U) con la formula $U=L-N$. Con la formula espressa in maniera diretta, uguale a $L=N+U$. Inoltre, possiamo osservare come la forza lavoro è riscontrabile dalla somma di occupati e disoccupati, in altre parole è: $(U+U/L=1-N/L)$. Il valore U è la composizione di due macro-tipologie di disoccupazione: quella volontaria e quella involontaria.

1.2.1 Tipologie di disoccupazioni

La disoccupazione volontaria è in maniera semplicistica, quella disoccupazione prodotta dai lavoratori che scelgono autonomamente di non lavorare, quindi, anche se sarebbero in grado di poter essere all'interno del mercato del lavoro, scelgono di non farne parte (questa tipologia di disoccupazione sarà fondamentale durante lo studio del reddito di cittadinanza).

Questa tipologia di disoccupazione è stata per anni la base della teoria economia dei neoclassici, che basavano i loro studi usando questo concetto come un teorema quasi assoluto¹⁴. Per questa tipologia di disoccupazione vi possono essere diverse motivazioni, in alcuni casi gli individui posseggono introiti differenti da quelli da reddito da lavoro e per questa motivazione non necessitano di cercarne uno, invece, altre volte vi sono persone che reputino la remunerazione salariale troppo bassa per sostituire anche solo un'ora del loro

¹³ Burda Wyplosz, *Macroeconomia un'analisi europea*, EGEA 2014, Milano.

¹⁴ Nicola Billotta, *Disoccupazione volontaria? I limiti della teoria neoclassica*, Economia e Politica – <https://www.economiaeoilistica.it> -ISSN 2281-5260.

tempo libero con un'ora di lavoro. Vi è da aggiungere che in pochi casi vi sono persone che non vogliono partecipare al mercato del lavoro per scelta, senza basare le loro scelte su basi economiche ma puramente ideologiche¹⁵.

La disoccupazione involontaria, invece, è riscontrabile ove il mercato del lavoro non sia in equilibrio, quindi le imprese non hanno la possibilità di assumere tutto il lavoro che gli individui sono disposti ad offrire in cambio di un dato salario¹⁶. Questa tipologia di disoccupazione è possibile soprattutto a causa della ¹⁷rigidità dei salari, che nasce dalla contrattazione collettiva, tra gli attori sociali economici che sono: il legislatore, i sindacati e le associazioni di imprenditori. Quindi ove il legislatore, sotto la spinta dei sindacati, va a introdurre una normativa che impone al mercato del lavoro la presenza dei ¹⁸salari minimi, rende il mercato del lavoro anelastico, e per questo motivo rende il mercato non capace di autoregolarsi e portare alla piena occupazione¹⁹. In questo specifico caso, la disoccupazione è generata da un'impossibilità per le aziende di andare a sfruttare la piena offerta di lavoro generata dai singoli, dati i salari troppi alti imposti tramite normativa. ²⁰Ad oggi in Italia, questa tipologia di disoccupazione purtroppo è preponderante, e la misura del Reddito di Cittadinanza dovrebbe parzialmente andare a migliorare tale problematica.

¹⁵ Andrew Boitoni, *Macroeconomia*, Il Mulino, 2008, Bologna

¹⁶ Warren L. Smith, *Macroeconomia*, Il Mulino, 1970, Bologna

¹⁷ Rigidità del salario: Il salario può essere bloccato a un livello troppo alto o troppo basso da fattori istituzionali, normativi o contrattuali (leggi, sindacato, ecc.). Se troppo basso (salario minimo) il lavoratore è meno propenso ad accettare la prima occasione di lavoro. Se troppo alto, le imprese sono meno propense ad assumere lavoratori. Le cause di rigidità salariale impediscono la variazione del salario verso il livello di equilibrio.

¹⁸ Salario minimo: Il salario minimo è un livello salariale imposto dal legislatore. Ha origine politica ed è deciso dal policy maker per impedire che le retribuzioni scendano al di sotto di un livello minimo garantito. Le variazioni del salario sono, quindi vincolate a un limite minimo, al di sotto del quale il mercato non può andare. Ciò potrebbe impedire alle forze di mercato di giungere a un salario di equilibrio e contribuire alla formazione della disoccupazione strutturale.

¹⁹ Bruno Salituro, Anna Soci, *Macroeconomia: introduzione ai modelli teorici*, Il Mulino, 1989, Bologna

²⁰ F.P. Caroleo, F. Pastore, *La disoccupazione Giovanile in Italia*, Scuola, Università, Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi, Giuffrè, 2006.

Va inoltre, introdotto il concetto della²¹ disoccupazione naturale che è coerente con il livello potenziale della produzione aggregata, ovvero sia, tutti coloro i quali siano posizionati al di fuori del mercato del lavoro attivo, in una modalità di transizione (passaggio dallo studio al mercato del lavoro, o di un soggetto che cambia lavoro e quindi ha naturale periodo di disoccupazione durante la transizione dei due).²² Per questo periodo è fondamentale quella che è chiamata la rioccupazione o prima occupazione, quindi quel momento in cui un lavoratore o un potenziale lavoratore viene riinserito o inserito per la prima volta nel mercato. Tramite l'analisi della durata di questo periodo tecnico possiamo essere in grado di dedurre la "salute" del mercato del lavoro in un determinato paese²³.

La disoccupazione, in questo caso va a colpire soprattutto quella fascia di popolazione che possiede un basso grado di istruzione e/o di capacità tecniche, quindi ancora più difficilmente reinseribili nel mondo del lavoro. Da qui possiamo comprendere, come un tasso di disoccupazione (U) con un valore alto, porti una riduzione dei consumi e un abbassamento del PIL, che genera una potenziale recessione nell'economia nazionale di un paese andando ad influenzare ulteriormente il prodotto nazionale lordo²⁴. Il momento della rioccupazione avrà un punto centrale all'interno dello studio del RdC²⁵, poiché è necessario valutare quanto questa misura andrà ad incidere sui tempi della riallocazione dei lavoratori all'interno del mondo del lavoro.

Inoltre, è fondamentale introdurre all'interno della dissertazione la cosiddetta²⁶ disoccupazione tecnologica, esperibile nel fenomeno della perdita del lavoro, ove un dipendente perde il proprio posto di lavoro, a causa di un'apparecchiatura tecnologica che riesce ad avere il suo stesso operato con costi risibilmente

²¹ Antonio La Spina e Efsio Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

²² Oliver Blanchard, Alessia Amighini, Francesco Gavazzi, *Macroeconomia: una prospettiva europea*, Il Mulino, 2016, Bologna

²³ Andrew B. Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

²⁴ Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: introduzione ai modelli teorici*, Il Mulino, 1989, Bologna

²⁵ Reddito di Cittadinanza

²⁶ Jhon Maynard Keynes, *Teoria generale dell'occupazione dell'interesse e della moneta*, Palgrave Macmillan, 1936.

minori. Molto frequentemente tali tipologie di lavoratori, non hanno più senso di esistere e quindi sarebbe fondamentale essere in grado di riformare e riqualificare tali soggetti per poterli reinserire nel mondo del lavoro. Per supportare tale visione, basta osservare come ad oggi nei supermercati o nelle autostrade molti addetti alle casse siano stati sostituiti da casse automatiche, che sono più veloci e più efficienti; o anche ²⁷ alla prossima introduzione nel mercato di taxi che non hanno bisogno di un conducente, e che quindi lasceranno scoperti diversi posti di lavoro.

1.2.2 Disoccupazione in Italia

Per avere un quadro più definito rispetto alla nazione italiana, è necessario comprendere come all'interno di un singolo paese, vi possano essere degli squilibri geografici, quindi come questa problematica non si sviluppi in maniera omogenea nei confini della stessa nazione²⁸. Questo può avvenire a causa di: differenze geografiche, differenze generazionali o differenze di genere (in Italia vi sono evidenti differenze occupazionali tra meridione e settentrione, tra donne e uomini ed una evidente differenza generazionale data l'alta disoccupazione giovanile). È semplice poter evidenziare come in Italia, tra il meridione e settentrione abbiamo dei tassi di occupazione enormemente differenti (questo in seguito andrà a spiegare la differente erogazione dei fondi dell'RdC su base territoriale rispetto alla teorizzata ripartizione del 33% per Sud, Centro e Nord), questo avviene a causa delle difformi evidenze di livello tecnologico e sociale. In seguito, ci risulterà evidente come il Sud Italia sia il principale luogo geografico dove è presente il lavoro irregolare, e proprio per questa motivazione non è facile che vi sia la possibilità per cui un riavvicinamento dei tassi occupazionali del meridione rispetto alle regioni del centro e del nord, non possa che passare dalla regolarizzazione di questo fenomeno (l'esempio principe è la presenza e l'esistenza del caporalato, che appunto vede la sua principale

²⁷ Paolo Separati, *Taxi senza autista: test in Giappone, si punta al 2020*, motori.leonardo.it, 2015.

²⁸ Bianco, Ceravolo, Garrone, Ortona, *Crisi economica e disoccupazione giovanile: valutazione del consenso verso politiche di intervento pubblico*, Polis Work Papers n.236, Institute of Public Policy and Public Choice- Polis, 2016.

risonanza al sud, andando a influenzare in maniera negativa il settore agricolo italiano).²⁹

Oltre al problema geografico il mercato occupazione viene colpito in particolar modo nella differenza tra i generi, e proprio nella differenza di occupati di sesso maschile e femminile che l'Italia si posiziona come il peggior paese, e difficilmente un paese può colmare questo gap differenziale senza che il governo attui delle politiche efficaci, proprio per questa motivazione non si può effettuare un'adeguata quantificazione all'interno del mercato del lavoro, di come vi sia una differenza di professionalizzazione all'interno del mercato del lavoro.

1.3 Introduzione Macroeconomica al Concetto di Povertà

La povertà invece, può avere una doppia interpretazione, su cui vi è un dibattito senza conclusione riguardo la visione della stessa, enucleabili nell'approccio della sostentazione e in quello relativo. La prima, si basa sul concetto che: sono poveri tutti coloro i quali non hanno un reddito sufficiente ad avere una capacità di acquisto necessario a poter comperare i beni di prima necessità (come il cibo).³⁰ Invece, nella seconda si definisce la povertà relativamente alle condizioni di vita medie di ciascun paese (quindi una visione statistica che è in grado di abbracciare maggiori fasce di popolazione).

Dati i due modelli teorici, per comprendere come in Italia è calcolata la povertà, è fondamentale rifarsi alla cronistoria della sua valutazione all'interno della Comunità Europea, che non può che vedere la sua nascita all'interno

²⁹ Bianco, Ceravolo, Garrone, Ortona, *Crisi economica e disoccupazione giovanile: valutazione del consenso verso politiche di intervento pubblico*, Polis Work Papers n.236, Institute of Public Policy and Public Choice- Polis, 2016.

³⁰ Nicola Negri e Chiara Saraceno, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, Il Mulino, 2000.

dell'*International standard of poverty line* dei primi anni '80 del secolo scorso. In cui era inserito una sorta di minimo teorico di ricchezza, parametrato per ogni paese della Comunità, all'interno del quale non si poteva rientrare nella fascia di popolazione povera. La problematica di questa tipologia di analisi era l'incidenza di una variabile preponderante, all'interno dello stesso indice che tendeva a sovrastimare la povertà, come nel caso specifico sono i consumi, che possono andare a variare non solamente nel caso di variazione negativa del reddito (ma anche da altre possibili variabili come: invecchiamento, cambiamento nello stile di vita, frammentazione dei nuclei familiari).

Le stime diffuse in questo report si riferiscono a due distinte misure della povertà: assoluta e relativa, che derivano da due diverse definizioni e sono elaborate con metodologie diverse, utilizzando i dati dell'indagine campionaria sulle spese per consumi delle famiglie.³¹

Nel 2017 si stimano in povertà assoluta 1 milione e 778 mila famiglie residenti in cui vivono 5 milioni e 58 mila individui; rispetto al 2016 la povertà assoluta cresce in termini sia di famiglie sia di individui.

1.3.1. Povertà assoluta e relativa

L'incidenza di povertà assoluta è pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%). Due decimi di punto della crescita rispetto al 2016 sia per le famiglie sia per gli individui si devono all'inflazione registrata nel 2017. Entrambi i valori sono i più alti della serie storica, che prende avvio dal 2005.

Nel 2017 l'incidenza della povertà assoluta fra i minori permane elevata e pari al 12,1% (1 milione 208 mila, 12,5% nel 2016); si attesta quindi al 10,5% tra le famiglie dove è presente almeno un figlio minore, rimanendo molto diffusa tra quelle con tre o più figli minori (20,9%).

³¹ ISTAT, *La Povertà in Italia, Comunicato Stampa*, 217650, Roma 2018.

L'incidenza della povertà assoluta aumenta prevalentemente nel Mezzogiorno sia per le famiglie (da 8,5% del 2016 al 10,3%) sia per gli individui (da 9,8% a 11,4%), soprattutto per il peggioramento registrato nei comuni Centro di area metropolitana (da 5,8% a 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8%). La povertà aumenta anche nei centri e nelle periferie delle aree metropolitane del Nord.

L'incidenza della povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento. Il valore minimo, pari a 4,6%, si registra infatti tra le famiglie con persona di riferimento ultra-sessantaquattrenne, quello massimo tra le famiglie con persona di riferimento sotto i 35 anni (9,6%).³²

A testimonianza del ruolo centrale del lavoro e della posizione professionale, la povertà assoluta diminuisce tra gli occupati (sia dipendenti sia indipendenti) e aumenta tra i non occupati; nelle famiglie con persona di riferimento operaio, l'incidenza della povertà assoluta (11,8%) è più che doppia rispetto a quella delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (4,2%).

Cresce rispetto al 2016 l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie con persona di riferimento che ha conseguito al massimo la licenza elementare: dall'8,2% del 2016 si porta al 10,7%. Le famiglie con persona di riferimento almeno diplomata, mostrano valori dell'incidenza molto più contenuti, pari al 3,6%.

Anche la povertà relativa cresce rispetto al 2016. Nel 2017 riguarda 3 milioni 171 mila famiglie residenti (12,3%, contro 10,6% nel 2016), e 9 milioni 368 mila individui (15,6% contro 14,0% dell'anno precedente).

Come la povertà assoluta, la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con 4 componenti (19,8%) o 5 componenti e più (30,2%), soprattutto tra quelle giovani: raggiunge il 16,3% se la persona di riferimento è un under35, mentre scende al 10,0% nel caso di un ultra-sessantaquattrenne.

³² ISTAT, *La Povertà in Italia*, Comunicato Stampa, 217650, Roma 2018.

L'incidenza di povertà relativa si mantiene elevata per le famiglie di operai e assimilati (19,5%) e per quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (37,0%), queste ultime in peggioramento rispetto al 31,0% del 2016.³³

Si confermano le difficoltà per le famiglie di soli stranieri: l'incidenza raggiunge il 34,5%, con forti differenziazioni sul territorio (29,3% al Centro, 59,6% nel Mezzogiorno).

1.4 Introduzione macroeconomica (Keynes vs Friedman)

Per combattere la disoccupazione e la povertà, è necessario analizzare i principali strumenti macroeconomici usati dai paesi occidentali nel post Seconda guerra mondiale, tra cui però ai fini del nostro caso escluderemo la politica monetaria, visto che ³⁴l'Italia ha ceduto la sua sovranità monetaria all'Unione Europea attraverso il Trattato di Maastricht del 1992. Per questo motivo andremo a escludere la teoria della ³⁵curva di Phillips, in cui il professore inglese ha dedotto tramite uno studio di serie storiche, una relazione inversa tra il tasso di disoccupazione e il tasso d'inflazione all'interno di uno stesso paese. Quindi la possibilità di diminuire la disoccupazione tramite un aumento di emissione di valuta e una svalutazione della stessa, naturalmente tendo i valori dell'inflazione in un range sostenibile per l'economia del paese. Proprio per l'impossibilità che lo Stato italiano ha di gestire l'emissione di moneta saremo costretti ad escludere tale qualsiasi intervento riducibile a questa base teorica.³⁶

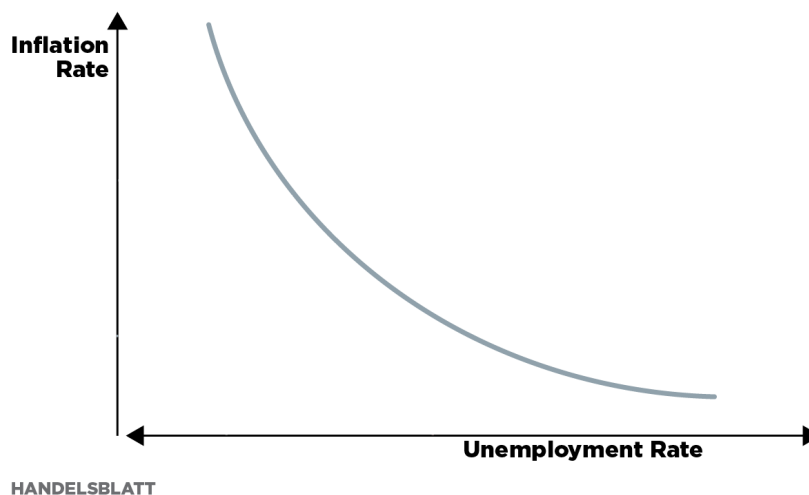
³³ ISTAT, *La Povertà in Italia, Comunicato Stampa*, 217650, Roma 2018.

³⁴ Art.119-144-219-282-284. TFUE

³⁵ Jacopo Franco Citterio, *"La curva di Phillips: relazione tra il tasso di inflazione e di disoccupazione"*, VDM Verlag, 2015.

³⁶ Robert E. Hall, David H Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazioni cicliche e politica economia*, U. Hoepli, 2006, Milano

The Phillips Curve



Quindi, per forza di cose porremo la nostra attenzione sulla politica fiscale e su come essa possa essere utilizzata per combattere i mali della povertà e della disoccupazione in modalità teorica, e in seguito nell'elaborato parametreremo le principali teorie sulla situazione dell'Italia e adegueremo il tutto al nostro bilancio.

1.4.1 Keynesianesimo

Le due principali correnti di pensiero in questo ambito sono: il Keynesianesimo e il modello monetarista di Milton Friedman. Il modello proposto da J.M. Keynes vede la luce con il suo libro *The General Theory of Employment, Interest and Money* pubblicato nel 1936, in cui l'economista britannico mise in luce i limiti della politica economica (la teoria Classica) fino a lì messa in atto dai principali Stati della scena mondiale dell'epoca. Keynes andò ad individuare come il modello che era stato usato fino a quel momento aveva una base troppo *laissez-faire*, portando l'assenteismo statale ad essere quasi ritenuto immorale.³⁷ Il barone di Tilton partendo dagli studi della Scuola di Stoccolma (Malthus e Wicksell), andò definire come non ci si poteva più aspettare che i prezzi si potessero autoregolare in maniera autonoma al fine di garantire la piena

³⁷ Nicholas Jenkins, *John Maynard Keynes 1st Baron Keynes (17810)*, Stanford University.

occupazione in ogni singola condizione economica, e in più basò la soluzione a tale problematica tramite una politica in *deficit spending* in cui lo Stato aveva una massima ingerenza nell'economia e diventava molto spesso tramite le sue finanze il primo motore della stessa.

Quindi, propose una situazione in cui la capacità dello Stato di contrarre una quantità di debito che è proibitiva per qualsiasi altro soggetto è la base per la politica economica nazionale di uno Stato, andando così a minare qualsiasi logica di libero mercato. Questa teoria si rivela molto efficiente nel breve-periodo, ma, nel lungo neanche uno Stato sarà in grado di sopportare una quantità di debito troppo sopraelevata rispetto al proprio PIL.³⁸

Ma dimostrò indubbiamente l'efficacia del suo pensiero durante una fase di crisi economica, e come questa modalità potesse essere un'ottima arma per creare *shock* economici positivi, ove la politica monetaria non era in grado di produrre risultati.

1.4.2 La teoria di Friedman

L'opposto della teoria Keynesiana viene presentata dal padre della Scuola di Chicago Milton Friedman, quando con la pubblicazione del libro *A Monetary History of the United States, 1667-1960*, pubblicato nel 1963, in cui riallacciandosi al pensiero classico ha rimesso al centro della politica economica di uno Stato la politica monetaria, illustrando tutti i limiti delle azioni nella politica fiscale illustrata da Keynes³⁹.

Inoltre, fu fondamentale la sua visione della stabilità di uno Stato nel lungo-periodo, e di come per una crescita costante uno Stato deve avere una politica monetaria solida (la solidità della politica monetaria fu inserita quando con il suo libro *Dollars and Deficits: Inflation, Monetary Policy and the Balance of*

³⁸ Burda Wyplosz, *Macroeconomia un'analisi europea*, EGEA 2014, Milano.

³⁹ Nicholas Jenkins, *John Maynard Keynes 1st Baron Keynes (17810)*, Stanford University.

Payments pubblicato nel 1968, mise in luce le problematiche della curva di Phillips e dell'utilizzo di una inflazione smodata).⁴⁰ Per ultimo, inserì la ciclicità del modello economico, e quindi prevedendo tempi di crisi non rigettò in quel caso l'utilizzo di politiche fiscali, al fine di interrompere la recessione e incentivare la crescita economica tramite uno *shock* economico (manovra che per lui era utilizzabile solamente in un momento davvero drastico, e che aveva senso solo se utilizzato *una tantum*).⁴¹

Le due teorie sopra introdotte sono la base delle azioni economiche prodotte dagli stati negli ultimi 50 anni (naturalmente la Cina e pochi altri paesi fanno eccezione grazie a molto particolari situazioni politiche al loro interno), e noi proveremo ad inserire il nostro caso di studio, ovverosia, il reddito di cittadinanza. La misura del RC ha delle notevoli basi all'interno della teoria Keynesiana, infatti prevede una spesa pubblico in deficit per finanziare la norma stessa, inoltre, prevede che lo Stato ingerisca nel mercato, prima sostenendo i consumi, tramite il reddito erogato alle famiglie in difficoltà, e in secondo luogo tramite le proposte di lavoro fornite ai beneficiari del reddito, andando a fare dell'ingerenza nel mercato del lavoro (che subirebbe una distorsione anche a causa dei benefici fiscali che il datore di lavoro potrebbe ricevere grazie all'assunzione di un beneficiario del RC) andando ad allocare i cittadini con l'opera dei *navigators* (che escono dal concetto di libero mercato perché, a differenza dei cosiddetti "cacciatori di teste", sono gestiti dal settore pubblico e non dal privato).⁴²

Ma, in realtà, bisogna sottolineare come il RC non sia una misura troppo distante dal reddito di base immaginato da Milton Friedman, il reddito pensato dall'economista statunitense che però prevedeva questa erogazione di denaro per persone che possedevano già un lavoro, ma, non ricevevano un compenso adeguato a vivere al di sopra della soglia di povertà.

⁴⁰ Andrew B. Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

⁴¹ Robert E. Hall, David H Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazioni cicliche e politica economia*, U. Hoepli, 2006, Milano

⁴² Warren L. Smith, *Macroeconomia*, Il Mulino, 1970, Bologna

1.4.3 La disoccupazione e le sue Variabili

Per poter effettuare una valutazione di quali interventi da parte dello Stato possano essere più efficaci contro la disoccupazione e in un secondo momento la povertà, si può effettuare uno studio basato su un modello di tipo econometrico di tipologia panel (uno GLS, con random effect, attraverso il test di Hausmann), su un campione di 34 paesi OSCE⁴³ in un arco temporale che va dal 1990 al 2013, e di come queste variabili incidano sul tasso di occupazione (le variabili sono i possibili interventi dello Stato per aumentare il tasso di occupazione). Questo studio ha la possibilità di applicazione anche sul reddito di cittadinanza, quindi anche quanto l'applicazione teorica possa avere effetto nel pratico. I risultati di questa analisi sono molto interessanti, con uno studio che ha utilizzato due modelli (con un primo più sintetico e il secondo più esteso). Nel primo modello vengono incluse tre variabili dipendenti, che sono: Var, Investimenti e Reddito Minimo/Cittadinanza; e nel secondo modello vengono aggiunte anche: Welfare (spesa sociale, % Pil), Educazione (livello terziario), Esportazioni nette, IDE e L.n. salari.⁴⁴

⁴³ I paesi del campione sono: Estonia, Bulgaria, Belgio, Regno Unito, Francia, Finlandia, Repubblica Ceca, Portogallo, Polonia, Olanda, Lussemburgo, Irlanda, Lettonia, Germania, Lituania, Danimarca, Austria, Ungheria, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Romania, Malta, Cipro, Italia, Grecia, Croazia, Islanda, Canada, Svizzera, Australia, Nuova Zelanda, Norvegia, Stati Uniti.

⁴⁴ Pasquale Tridico, *Reddito di cittadinanza, quali effetti in Italia e in Europa*, economiaepolitica, Rivista online di critica della politica, Dipartimento di Economia, Università Roma Tre, 21 luglio 2015, Roma.

Generale vs Categoriale	<i>Schema Generale di Reddito Minimo</i>		<i>Schema di Reddito Minimo con strumenti aggiuntivi per categoria</i>		<i>Schema di benefici categoriale</i>
	BE, CZ, DE, EE, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK		AT, BG, CY, DK, ES, FI, FR, IE, PL, RO, SI, UK		HU, MT
Indicatore/Soglia	<i>Media/mediana del reddito o percentuale del reddito o povertà relativa</i>	<i>Paniere/Prezzi, living standard, povertà assoluta</i>	<i>Livello del salario minimo</i>	<i>Altri minimi (pensione minima; fissato per legge; minimo di categoria; minimo locale)</i>	<i>Fissato su base soggettiva dagli uffici su indicazioni governative</i>
	BG	CY, CZ, DE, PL, RO, SE, SI	ES, MT, NL	DK, ES, FI, HU, LT, LU, PT, UK	AT, BE, EE, FR, IE, LV, SK
Copertura	<i>Compiuta</i>		<i>Parziale</i>		<i>Molto limitata</i>
	AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK		MT, PL, SI		EE, LT, LV, BG
Durata	<i>Nessun limite</i>		<i>Revisione periodica ma senza limiti predeterminati</i>		<i>Limitato nel tempo</i>
	CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LU, LV, NL, SK, UK		AT, BE, CY, ES, LT, MT, PL, PT, RO, SE		BG, SI
Base legale	Strettamente basato su diritti pre-fissati		Basato su diritti pre-fissati e su elementi discrezionali		Basato su elementi discrezionali
	BG, DK, EE, FR, HU, (IT), LU, MT, NL, RO, SK		AT, BE, CY, CZ, DE, ES, IE, LT, LV, PT, SE, SI, UK		FI, PL
Livello di governance (decisione e distribuzione)	<i>Nazionale</i>		<i>Misto: nazionale/regionale</i>		<i>Regionale/loca</i>
	BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SI, SK, UK		DE, ES, PL, PT, RO, SE		AT, NL
Collegamento con lo stato di occupazione	<i>Per senza lavoro</i>		Per senza lavoro con alcune eccezioni per lavoratori		Per senza lavoro e lavoratori in bisogno
	DE, IE		AT, BE, BG, DK, HU, MT, SI, SK		CY, CZ, EE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, UK

Nel modello sintetico non vengono inserite tutte le variabili che hanno effetto sull'occupazione, ma all'interno della regressione (il modello è spiegato per circa il 25% con un R-square intorno al 20%), ma fra questa il reddito di cittadinanza sembra poter svolgere un ruolo con impatto positivo (quindi i paesi che lo hanno implementato hanno un livello occupazionale rispetto a quelli che non lo hanno inserito); in egual maniera ha un effetto positivo la variabile

Welfare (livello di spesa sociale), quanto più alto, tanto è più alto il tasso dell'occupazione.⁴⁵

Invece nel modello più esteso, quello con tutte e 7 le variabili, proprio ad aumentare il livello di esplicazione del modello (questo genera un aumento del R-square superiore del 40%); la variabile con l'impatto più alto è quella del settore dell'educazione terziario, diversamente il settore del livello dei salari ha un'incidenza nulla; e al contrario il settore del grado di apertura commerciale e della percentuale IDE (che sono legate ambedue a variabili della globalizzazione) hanno un'incidenza fortemente negativa.⁴⁶

Questo modello esplicita che i livelli di occupazione sono trainati da un alto livello di investimenti, con uno Stato sociale forte, il reddito di cittadinanza ha un impatto positivo, rispetto ai movimenti di capitale che hanno un impatto fortemente negativo. Inoltre, denota come l'effetto di queste variabili possa avere una classificazione al livello geografico⁴⁷, rispetto alla loro tipologia di welfare. Questo significa che un migliore efficienza a livello nel mercato del lavoro, con una valutazione di maggior tasso di sviluppo dell'occupazione e una minore disoccupazione, che ha come modelli efficienti quelli Scandinavo e Continentale, cioè i due che hanno un maggior quantitativo di welfare e un reddito di cittadinanza solido e ben sviluppato.

⁴⁵ Pasquale Tridico, *Reddito di cittadinanza, quali effetti in Italia e in Europa*, economiaepolitica, Rivista online di critica della politica, Dipartimento di Economia, Università Roma Tre, 21 luglio 2015, Roma

⁴⁶ Pasquale Tridico, *Reddito di cittadinanza, quali effetti in Italia e in Europa*, economiaepolitica, Rivista online di critica della politica, Dipartimento di Economia, Università Roma Tre, 21 luglio 2015, Roma

⁴⁷ Modello Scandinavo: Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia, Islanda; Modello Continentale: Olanda, Belgio, Germania, Austria, Francia, Lussemburgo, Svizzera; Modello Mediterraneo: Spagna, Portogallo, Malta, Cipro, Grecia e Italia; Modello Liberista: Irlanda, Regno Unito, Australia, Canada, Nuova Zelanda, e USA; Modello PECO: Lituania, Lettonia, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia, Polonia, Slovenia.

Capitolo 2: Il Bilancio dello Stato

2.1 Analisi del Bilancio dello Stato

Il Bilancio dello Stato italiano è basato su 4 funzioni generali, che sono:

- I. La funzione di garanzia: cioè la garanzia della presenza dello Stato negli innumerevoli possibili conflitti possibili tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Infatti, la possibilità che dei rappresentanti dello Stato (politici) possano approvare il bilancio e quindi la capacità di spesa della pubblica amministrazione è uno dei punti centrali della transizione democratica verso forme costituzionali⁴⁸.
- II. La funzione politica: in quanto l'approvazione del bilancio ormai è uno dei principali momenti dei rapporti di forza tra il Governo e il Parlamento, e quanto l'organo collegiale approvi la direzione presa dall'organo esecutivo⁴⁹.
- III. La funzione giuridica: infatti, l'approvazione del bilancio è un vero e proprio atto giuridico di autorizzazione. Proprio perché genererà un limite negativo di spesa per le pubbliche amministrazioni e definisce tutte le entrate possibili ricevibili tramite tassazione⁵⁰.
- IV. La funzione economica: nasce ove all'interno del bilancio si è attribuita alla finanza pubblica la funzione dell'equilibrio economico generale. Quindi, tramite il bilancio si può avere una funzione di programmazione, quasi una linea guida per l'agenda dello Stato, cioè, la guida per raggiungere gli obiettivi economici⁵¹.

⁴⁸Musmeci Angela, *Legge di bilancio e legge finanziaria*, p.264-271 Diritto Costituzionale, Dizionari sistemici 2008, 2008, Roma

⁴⁹ Ivi

⁵⁰ Ivi

⁵¹ Ivi

Esplicate queste 4 funzioni, è necessario andare a visionare la legge costituzionale che regola tale istituzione, cioè l'articolo 81 della Costituzione, che dopo l'ultima modifica, tramite legge costituzionale n.1/2012 ha assunto tale dicitura:

“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.*⁵²

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.”*⁵³

Dall'articolo sopra citato si deve partire per l'analisi del bilancio italiano, in quanto è il più elevato vincolo riscontrabile a livello legislativo all'interno dell'ordinamento, e grazie alla modifica del 2012 è perfettamente in linea con le direttive fornite dall'Unione Europea. Ma è necessario anche dover osservare le altre fonti di livello legislativo, in primo luogo abbiamo bisogno di introdurre la L. 24 dicembre 2012, n. 243 che ha prodotto l'attuazione della legge costituzionale già introdotta. Da qui per la nostra ricerca è fondamentale

⁵² Art 81 Cost: *Legge di bilancio.*

⁵³ Ivi

l'introduzione della L. 7 aprile 2011, n. 39, che ha permesso la formazione del ⁵⁴Documento di Economia e Finanza (DEF), così da poter "spezzare" in due parti l'anno economico nazionale, e potendo demandarne la prima metà alle cure dell'Unione Europea, e la seconda parte, invece, viene gestita in maniera autonoma da parte dello Stato, che però dovrebbe sottostare alle indicazioni fornite da parte della Commissione UE.

2.1.1 Entrate e Uscite del Bilancio

All'interno del bilancio dell'Italia, come all'interno di qualsiasi altro bilancio vi sono delle entrate e delle uscite. Questo viene acclarato tramite l'Art.219 del ⁵⁵Reg. Cont.:

“Le entrate dello Stato sono costituite da tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato ha il diritto di esigere in virtù di leggi, decreti, regolamenti o altri titoli⁵⁶”.

Inoltre, l'articolo 269 della Reg. Cont. enuncia anche le modalità dell'erogazione dei suddetti tributi:

“sono spese dello stato quelle alle quali si deve provvedere a carico dell'erario a norma di leggi, decreti, regolamenti e altri atti di qualsiasi specie e quelle, in generale, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dai servizi collettivi⁵⁷”

“Erogazione necessarie per la produzione dei servizi collettivi”

⁵⁴ In economia il Documento di Economia e Finanza (o DEF, originariamente Documento di programmazione economica finanziaria o DPEF), è un documento all'interno del quale vengono messe per iscritto tutte le politiche economiche e finanziarie selezionate, decise ed imposte dal soggetto emanatore (es. governo).

⁵⁵ Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato

⁵⁶ l'Art.219 del Reg. Cont

⁵⁷ l'articolo 269 della Reg. Cont.

“investimenti direttamente finanziati dallo Stato”

“Trasferimenti monetari agli altri enti pubblici, alle famiglie e alle imprese”

Le principali entrate avvengono attraverso la tassazione che può essere sul reddito da lavoro e la tassazione sulla cessione dei beni e servizi che sono le principali entrate per lo Stato, inoltre, vi sono altre tipologie di tassazioni che andremo ad analizzare in seguito⁵⁸.

Per esempio, nella tassazione sul reddito vi sono degli scaglioni che generano una determinata quantità di aliquote, e che sono selezionati in tale maniera: da 0 a 15.000,00 € con un'aliquota al 23%, da 28.000,00 € a 55.000,00 € con una corrispettiva aliquota al 27%, a seguire lo scaglione da 55.000,00 € a 75.000,00 € che sottostà ad un'aliquota del 41%, e infine per tutti i redditi da 75.000,00 € a salire con una percentuale di un'aliquota al 43 %. I redditi da lavoro in Italia sono regolati dall'imposta ⁵⁹IRPEF, che prevede questi scaglioni seguendo l'ultima legge di bilancio⁶⁰.

Invece, la tassazione sulla cessione dei beni e servizi è ⁶¹l'IVA, che va a regolamentare appunto lo scambio dei beni e che impone una tassazione sugli stessi pari al 22%, ma in alcuni casi vi sono dei prodotti che grazie alla loro natura (come quelli per natura turistica) ottengono uno sgravio fiscale andando a

⁵⁸ Brancassi Antonio, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, 1985, Milano.

⁵⁹ L'imposta sul reddito delle persone fisiche, abbreviata con l'acronimo IRPEF, è un'imposta diretta, personale, progressiva e generale, in vigore nella Repubblica italiana. Essa è oggi regolata dal testo unico delle imposte sui redditi, emanato con DPR 22 dicembre 1986 n. 917.

⁶⁰ Capulo Antonio, *Il decreto fiscale e la legge di bilancio ddl. N. 119/2018 conv. con mod., 136/2018 e l. 145/2018: giurisdizione e definizione delle controversie tributarie, definizione agevolata dei carichi affidati, dall'Agente della riscossione, nuovi poteri della Guardia di Finanza, fatturazione elettroniche, il nuovo regime forfettaria, web tax, agevolazione fiscale, estinzione dei debiti delle persone fisiche*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, Milano.

⁶¹ L'IVA, imposta sul valore aggiunto, è una imposta indiretta, gravante cioè sui consumi (cioè una cessione di beni o una prestazione di servizi) e non sulle persone e sotto il profilo quantitativo, come gettito a favore dello Stato, rappresenta la principale fonte di entrate tributarie.

impattare solamente al 10%, e infine, vi sono i beni di prima necessità (come i generi alimentari) che hanno un’IVA solamente al 4%⁶².

Dopo le due principali imposte, possiamo trovare l’imposta sul reddito delle società (IRES) che ha natura indiretta, a cui si aggiunge l’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) che ha natura locale e le regioni hanno discrezionalità sull’aliquota. In aggiunta a queste aliquote vi sono quelle del lotto e delle lotterie, e che vengono erogate in maniera indiretta a livello comunale.

Le entrate devono riuscire ad essere in pari con le uscite, e quindi, riuscire a rispettare il vincolo imposto dall’Art. 81 Cost., ma le uscite sono molteplici e hanno difforme natura principalmente sono per la spesa sanitaria, la spesa pensionistica e per l’erogazione dei servizi primari.

2.2 Le componenti del Bilancio dello Stato italiano

2.2.1 Missioni

Il bilancio italiano al fine di controllare la spesa e ottimizzare l’uso delle risorse ha imposto una programmazione e stratificazione sulla spesa di tipo piramidale⁶³, in modo tale da avere un controllo più efficiente sulla spesa. Ciò è avvenuto tramite l’Art.21 della Legge 196/2009, in cui viene introdotto il concetto di “missione” che: rappresenta le funzioni e i principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa⁶⁴. Quindi le missioni sono la macro-categoria

⁶² Cineri Saverio, *Legge di bilancio 2019*, Momento Focus, Giuffrè Francis Lefebvre, gennaio 2019, Milano

⁶³ Musmeci Angela, *Legge di bilancio e legge finanziaria*, p.264-271 Diritto Costituzionale, Dizionari sistemici 2008, 2008, Roma

⁶⁴ Capulo Antonio, *Il decreto fiscale e la legge di bilancio ddl. N. 119/2018 conv. con mod., 136/2018 e l. 145/2018: giurisdizione e definizione delle controversie tributarie, definizione agevolata dei carichi affidati, dall’Agente della riscossione, nuovi poteri della Guardia di Finanza, fatturazione elettroniche, il nuovo regime forfettaria, web tax, agevolazione fiscale, estinzione dei debiti delle persone fisiche*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, Milano.

di ordine di spesa, per cui sono la base su cui si ordina la spesa pubblica in questo momento, naturalmente avendo un numero ridotto pari a 34, essendo però così vasti hanno una natura di per sé complessa e per questa motivazione hanno bisogno di essere specificati, in maniera tale da poter essere più incisivi.

2.2.2 Programmi

Proprio per avere una natura più specifica, sempre nell'Art. 21 della Legge 196/2009 sono stati introdotti "programmi" che: rappresentano aggregati di spesa con finalità omogenee diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni⁶⁵.

E i programmi hanno la valenza delle unità di voto parlamentare, dato che è lo stesso voto parlamentare per poter essere messo in atto, infatti, a definire la natura più dettagliata dei programmi rispetto a quello delle missioni basta osservare il loro numero nel biennio 2017-2019, con un numero pari a 175⁶⁶.

Ma è stato dimostrato che i programmi non sono sufficienti a fornire delle indicazioni abbastanza specifiche per poter raggiungere in maniera ottimale gli obiettivi, la Ragioneria dello Stato tramite una sua raccomandazione ha infatti espresso questo parere: "L'esperienza ha segnalato infatti la difficoltà di comprendere con immediatezza i contenuti di ciascun programma e l'opportunità di procedere a ulteriori perfezionamenti per rendere più leggibili le politiche sottostanti e più monitorabili i loro effetti... in un contesto in cui prevale l'approccio giuridico rispetto a quello economico nell'allocazione e gestione delle risorse finanziarie, i programmi non sono diventati un riferimento per la decisione di bilancio, né per l'organizzazione delle amministrazioni.

⁶⁵ Legge 31 dicembre 2009, n. 196: *legge di contabilità*

⁶⁶ Battini Francesco, *Sulla previsione di norma che impongono alla legge di bilancio successiva di ripianare il disavanzo accertato in sede di rendiconto*, P.153.156 *l'Amministrazione e la Costituzione*, Il Mulino, 1993, Bologna.

L'attenzione del Parlamento per l'allocazione complessiva delle risorse del bilancio tende a essere limitata e i programmi percepiti come troppo aggregati e poco esplicativi”.

2.2.3 Azioni

Seguendo le indicazioni della Ragioneria dello Stato, infatti, sono state inserite le “azioni” che hanno una funzione al fine di rafforzare gli obiettivi e l'utilizzo del bilancio dello Stato per scopi e risultati confermando: “un forte orientamento ad aumentare l'attenzione, al momento della decisione di bilancio, all'allocazione delle risorse alle diverse finalità dell'intervento pubblico”⁶⁷. L'attuazione delle azioni è avvenuta tramite: il decreto legislativo n.90/2016, in attuazione della delega prevista dall'art.40 della L.n.196/2009 (all'art.2 del decreto sono state introdotte le azioni). Infatti, all'art.25-bis della 196/2009, vi è la suddivisione di programmi di spesa che appunto hanno una propria separazione interna in azioni⁶⁸.

Le azioni costituiscono un livello di dettaglio dei programmi di spesa che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma, tenendo conto della legislazione vigente. Le azioni, rispetto a programmi e missioni, hanno una classificazione più specifica e dettagliata, infatti, devono avere delle caratteristiche fondamentali al loro interno come:

- I. Raggruppano le risorse finanziarie dedicate al raggiungimento di una stessa finalità⁶⁹.

⁶⁷ Capulo Antonio, *Il decreto fiscale e la legge di bilancio ddl. N. 119/2018 conv. con mod., 136/2018 e l. 145/2018: giurisdizione e definizione delle controversie tributarie, definizione agevolata dei carichi affidati, dall'Agente della riscossione, nuovi poteri della Guardia di Finanza, fatturazione elettronica, il nuovo regime forfettario, web tax, agevolazione fiscale, estinzione dei debiti delle persone fisiche*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, Milano.

⁶⁸ Massimo Nardini, *La legge n.163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, *Rivista di diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, 2. agosto 2017, Milano.

⁶⁹ Cinieri Saverio, *Leggi di Bilancio 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, gennaio 2019, Milano

- II. Specificano la finalità della spesa in termini di settori o aree omogenee di intervento, tipologie di servizi o caratteri di utenti, tipi di attività omogenee, categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro, ogni altro elemento che descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa⁷⁰.
- III. Le azioni corrispondono a insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa, sotto il profilo delle finalità⁷¹.
- IV. Sono significative sotto il profilo finanziario e, quanto più possibile, stabili nel tempo Ivi.
- V. Le azioni possono contenere spese di natura economica diversa. In ogni caso, ai fini della gestione e della rendicontazione, le spese di personale di ciascun programma di spesa sono iscritte all'interno di un'unica azione.⁷²

Tali disposizioni sono state introdotte prima in via sperimentale nel 2017 nell'esercizio di bilancio, e in seguito sono diventati operative. Infatti, la Ragioneria di Stato all'interno della circolare n.2/2017: "tutti i provvedimenti di variazione di bilancio⁷³ dovranno indicare: le missioni, il programma di spesa, l'azione e i capitoli e, ove necessario, i piani gestionali interessati dalle modifiche contabili⁷⁴.

La Ragioneria, inoltre, specifica che:

- I. Laddove la valutazione della fase sperimentale giungesse a valutazioni positive le azioni potrebbero "sostituire gli attuali capitoli di bilancio quale unità elementare della gestione".
- II. "Le azioni sono, a partire dal 2018, anche unità di riferimento per la definizione di obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun ministero,

⁷⁰ Ivi

⁷¹ Ivi

⁷² Ivi

⁷³ Per variazioni di bilancio si intende: Decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, Decreti del Ministero competente, Decreti direttoriali e inter direttoriali.

⁷⁴ Fabio Ferrari, *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte Costituzionale 253/2017*, le regioni, Il Mulino, 2 aprile 2018, Milano

contribuendo a valorizzare anche il Rendiconto dello Stato come momento per una valutazione dei risultati raggiunti, non solamente quelli finanziari”.

- III. “Affinché programmi e azioni fungano da raccordo tra il bilancio e le politiche pubbliche, non debbano essere considerati una mera classificazione dei dati di bilancio. Possono essere utilizzati per evidenziare i *trade off* tra le diverse possibilità di allocazione delle risorse e fornire indicazioni per una valutazione *ex post* dei risultati dell’azione di governo.
- IV. “In questo senso, l’articolazione funzionale del bilancio può costituire un riferimento per la programmazione strategica, la valutazione della spesa e la valutazione della performance delle amministrazioni”

2.2.4 Capitoli

Per ciò sopra scritto è necessario introdurre i capitoli di spesa che sono il sottoinsieme delle azioni, e hanno anch’essi delle importanti caratteristiche specifiche, riassumibili in:

- I. Spese di personale per il programma⁷⁵
- II. Politica industriale e politiche per la competitività del sistema produttivo nazionale⁷⁶
- III. Realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico dell’industria aeronautica⁷⁷
- IV. Interventi per l’innovazione del sistema produttivo del settore dell’aerospazio, della sicurezza e della difesa⁷⁸
- V. Ammortamento mutui per interventi nel settore dell’aerospazio, della sicurezza e della difesa⁷⁹

⁷⁵ Mariano Longoni, *La legge di bilancio 2019, il testo della manovra con l’indice dei contenuti*, Class Editori, 8 gennaio 2019, Lecco

⁷⁶ Ivi

⁷⁷ Ivi

⁷⁸ Ivi

⁷⁹ Ibidem

VI. Promozione delle ⁸⁰PMI e del movimento cooperativo ⁸¹

Inoltre, a questo, il Decreto legislativo n.90/2016 ha introdotto delle nuove innovazioni all'interno del bilancio dello Stato italiano, e. tutte queste si possono riassumere in:⁸²

- I. La modifica della struttura delle note integrative al ddl bilancio nonché. Di quelle allegata al rendiconto.⁸³
- II. L'introduzione della contabilità integrata – vale a dire di un sistema di contabilità economico-patrimoniale- in affiancamento alla contabilità finanziaria nonché del piano dei conti integrato, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e dai conti economico-patrimoniali, entrambi redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione.⁸⁴
- III. La revisione delle missioni e dei programmi nonché della classificazione delle spese nel cui ambito, tra l'altro, l'attuale distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili è sostituita da una nuova classificazione (divisibile in: oneri inderogabili, fattori legislativi, spese di adeguamento al fabbisogno).⁸⁵
- IV. La modifica, infine, delle disposizioni inerenti alla disciplina delle contabilità speciali al fine della progressiva eliminazione delle gestioni da ricondurre a contabilità ordinaria.⁸⁶
- V. L'introduzione delle azioni, come nuovo mezzo di controllo della spesa.⁸⁷

L'art.21, c 11, lettera a) della Legge 196/2009 prevede che a ciascuno Stato di previsione sia allegata una nota integrativa: “Per la spesa illustrata le

⁸⁰ Piccole e medie imprese

⁸¹ Ivi

⁸² Capulo Antonio, *Il decreto fiscale e la legge di bilancio ddl. N. 119/2018 conv. con mod., 136/2018 e l. 145/2018: giurisdizione e definizione delle controversie tributarie, definizione agevolata dei carichi affidati, dall'Agente della riscossione, nuovi poteri della Guardia di Finanza, fatturazione elettronica, il nuovo regime forfettaria, web tax, agevolazione fiscale, estinzione dei debiti delle persone fisiche*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, Milano.

⁸³ Legge 31 dicembre 2009, n. 196: legge di contabilità

⁸⁴ Ivi

⁸⁵ Ivi

⁸⁶ Ivi

⁸⁷ Ivi

informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche, in coerenza con quanto indicato". Inoltre, sempre nella nota, viene indicato come all'interno della stessa bisogna definire il piano degli obiettivi che devono essere intesi come i risultati che le amministrazioni intendono conseguire al fine di correlare ogni programma a ogni unità elementare del bilancio, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi⁸⁸. Proprio per questo motivo, la Ragioneria di Stato ha definito: la nota integrativa come un documento ausilio alla programmazione dell'impegno delle risorse pubbliche per il triennio di riferimento del bilancio dello Stato che completa ed arricchisce le informazioni del bilancio.

Infatti, le note integrative contengono una definizione di "obiettivi" cui sono associati, di norma, specifici "comportamenti" dell'amministrazione e stanziamenti in conto competenza proiettati sull'orizzonte triennale del bilancio di previsione. In prospettiva, gli obiettivi relativi a uno specifico programma di spesa dovrebbero conformarsi alla struttura delle azioni che articolano ciascuno programma di spesa.⁸⁹ Con il decreto legislativo n. 93/2016, ha una delega disposta dall'art. 42 della L. n. 196/2009, introducendo delle innovazioni come per esempio:

- 1) Norme volte alla razionalizzazione dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese, con imputazione di questi ultimi gli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili.⁹⁰
- 2) Modifiche alla normativa in tema di accertamento e mantenimento in bilancio dei residui passivi.⁹¹
- 3) Il rafforzamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, in particolare attraverso una riorganizzazione, l'obbligo per i dirigenti responsabili di

⁸⁸ Documento di economia e finanza 2018

⁸⁹ Ragioneria dello Stato, *Decreto di ripartizione in Missioni, Ministero dell'Economia e Finanza*, MEF, giugno 2019, Roma

⁹⁰ Legge 31 dicembre 2009, n.196, legge di contabilità e finanza pubblica

⁹¹ Ivi

predispone un piano finanziario dei pagamenti, che viene rinominato ⁹²cronoprogramma. ⁹³

2.3. I vincoli derivati dall'Unione Europea

Il bilancio italiano ha subito l'influenza della governance europea, quando nel 1992 il trattato di Maastricht ha imposto i vincoli di ⁹⁴disavanzo pubblico e il Pil, e il debito pubblico e il Pil, andando a incidere sulla possibilità della stesura del bilancio a fine anno⁹⁵. In seguito, nel 1997 fu introdotto il Patto di Stabilità, in cui all'Art.104 del trattato stesso vengono introdotti in maniera operativa i vincoli precisi nel 1992, e proprio per fare che venga rispettato tutto ciò iniziarono anche a introdurre dei sistemi di sorveglianza e le sanzioni, per gli Stati che non rispettavano i parametri introdotti a Maastricht. Questo sistema è stato operativo per lo Stato italiano fino a che nel 2003, la Germania e la Francia, paesi leader all'interno dell'Unione Europea andarono oltre i vincoli che loro stesso avevano imposto. Infatti, permise di mettere in discussione la problematicità della pro-ciclicità del Patto di Stabilità e Crescita, questo portò nel 2005 alla prima riforma del PSC stesso, così che venne concessa una maggiore flessibilità agli Stati singoli, flessibilità di cui anche lo Stato italiano beneficiò per avere un maggior controllo della propria capacità di spesa.

Questo sistema entrò in crisi nel biennio 2009-2010, quando la crisi del debito in Grecia mise in luce tutte le problematiche del sistema vigente all'interno dell'Unione, questo portò nel 2009 ad una missione Eurostat per rivalutare le modalità di gestione⁹⁶. La riforma alla governance fiscale all'interno dell'Unione portò a due grandi innovazioni: l'introduzione del fiscal compact e

⁹² Il cronoprogramma è composto da un diagramma che rappresenta graficamente la pianificazione delle lavorazioni gestibili autonomamente, nei suoi principali aspetti dal punto di vista della sequenza logica, dei tempi e dei costi.

⁹³ Ivi

⁹⁴ Vincolo che il disavanzo pubblico non debba superare del 3% il Pil ogni anno.

⁹⁵ Vincolo che il debito pubblico non debba superare complessivamente il Pil del 60%.

⁹⁶ Giuseppe Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, CEDAM, Milano, 2011.

i controlli preventivi sulle finanze pubbliche nazionali. E con l'introduzione di questi nuovi vincoli si andarono a modificare gli Art. 3 e 4 del TFUE, andando a colpire la capacità decisionale dello Stato italiano come per gli altri Stati membri⁹⁷.

2.3.1 Semestre Europeo

Il semestre Europeo divide l'anno solare in due per uno stato, che deve produrre il proprio bilancio, e ha funzione di coordinamento per le politiche dei singoli stati, in maniera tale da contribuire ad assicurare convergenza e stabilità nell'UE⁹⁸; inoltre, assicurare delle finanze pubbliche sane per gli stati membri (il quasi default della Grecia ha portato l'attenzione proprio su questo problema), e promuove la crescita economica all'interno dell'Unione stessa, per ridurre in maniera effettiva gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'area euro e riuscire a mettere in atto la cosiddetta strategia Europa 2020.

Il semestre stesso ha una base di tre nuclei nel coordinamento della politica economica nell'UE, attraverso riforme strutturali con un accento sulla promozione della crescita e dell'occupazione in linea con la strategia già citata Europa 2020, con politiche di bilancio con l'obiettivo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche in linea con il patto di stabilità e crescita e per prevenire squilibri macroeconomici eccessivi⁹⁹.

Il semestre ha inizio l'anno precedente rispetto a quello che entrerà in atto, infatti tra i mesi di novembre e dicembre la Commissione Ue pubblica un'analisi sulla crescita e una relazione sul meccanismo di allerta per l'anno successivo, così che i singoli Stati ne possano tenere conto¹⁰⁰.

⁹⁷ Fabio Ferrari, *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte Costituzionale 253/2017*, le regioni, Il Mulino, 2 aprile 2018, Milano

⁹⁸ Consiglio europeo *Consiglio dell'Unione Europea, Come funziona il semestre europeo*, Consiglio europeo, 21/11/2018, Bruxelles.

⁹⁹ Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, Trasforma Italia, 24 ottobre 2018

¹⁰⁰ Documento di Economia e Finanza 2019.

La prima fase effettiva del semestre inizia nei due mesi di gennaio e febbraio, quando il Consiglio dell'UE discute l'analisi annuale della crescita, formula orientamenti politici generali e adotta conclusioni, inoltre, modifica all'occorrenza e approva il progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro¹⁰¹. Poi, il Parlamento europeo discute l'analisi annuale della crescita e può pubblicare una relazione di iniziativa, in cui può pubblicare un parere sugli orientamenti in materia di occupazione; il Parlamento durante tutto lo svolgimento del semestre può intervenire ove necessario grazie al ¹⁰²dialogo economico¹⁰³. A marzo, la Commissione pubblica una relazione per ogni singolo Stato membro, in queste relazioni sono fondamentali le analisi degli squilibri macroeconomici, in modo tale da poter fare tempestive segnalazioni in casi di criticità. Il Consiglio europeo nello stesso periodo ha la capacità, grazie al lavoro precedentemente svolto dalla Commissione, di fornire orientamenti politici basandosi sull'analisi annuale della crescita, e sempre il Consiglio stesso provvederà a fornire delle conclusioni¹⁰⁴.

¹⁰⁵Questo porta gli Stati membri a tenere conto di tali orientamenti e dei risultati delle relazioni, per paese nell'elaborazione dei programmi nazionali di stabilità o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma (nei programmi gli Stati membri delineano le politiche di bilancio e di promozione della crescita e della competitività). Ad aprile sono gli stessi Stati che devono presentare i rispettivi programmi, che sono: i programmi di stabilità e convergenza (in cui delineano la loro strategia a medio termine in materia di bilancio) e i programmi nazionali di riforma (in cui delineano i loro programmi di riforme strutturali, con l'accento sulla promozione della crescita e dell'occupazione). La *deadline* per presentare

¹⁰¹ Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, Trasforma Italia, 24 ottobre 2018

¹⁰²Il parlamento europeo può invitare il Presidente del Consiglio, la Commissione e, se del caso, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere questioni relative al semestre europeo. Inoltre, anche i singoli stati possono avere l'opportunità di partecipare ad uno scambio di opinioni sulla propria salute economica.

¹⁰³ Consiglio europeo Consiglio dell'Unione Europea, *Come funziona il semestre europeo*, Consiglio europeo, 21/11/2018, Bruxelles.

¹⁰⁴ *Documento di Economia e Finanza 2019*.

¹⁰⁵ *Documento di Economia e Finanza 2019*.

questa documentazione è il 15 aprile, con possibilità di deroghe per la fine del mese. I documenti presentati sono fondamentali per il lavoro che la Commissione deve svolgere durante il mese di maggio, i cui ha l'obbligo di valutare i programmi nazionali e presenta i progetti di raccomandazione specifica, per ogni singolo membro. Questo lavoro, poi, in giugno passerà al Consiglio dell'UE in cui le raccomandazioni specifiche per paese e adotta la loro versione definitiva, che poi lo dovrà approvare nella versione definitiva. E a luglio infine tutto ciò viene inviato ai singoli membri che così possono attuare a livello nazionale, ciò che avviene a livello comunitario.

2.3.2 Semestre Nazionale

A livello nazionale, la legge n.196/2009, venne modificata la legge di contabilità Nazionale con la legge n. 163/2016, per stabilire il calendario dello Stato italiano sulle normative europee, iniziando il 10 aprile con la presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del principale strumento di programmazione economica e finanziaria, il DEF¹⁰⁶ che contiene il PNR¹⁰⁷ e di PdS¹⁰⁸. Nel DEF di aprile le Camere possono esprimersi su obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio (che con le possibili proroghe è il 30 aprile), in modo tale che il documento sia analizzato in sede europea sulla base dell'Analisi annuale della crescita effettuata dalla Commissione europea. In di seguito, dopo il 27 settembre vi sono variazioni degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica rispetto alla previsione del DEF, di cui è prevista la presentazione entro e non oltre il 27 settembre di ogni anno, con una Nota di aggiornamento del DEF stesso¹⁰⁹. La Nota ha come contenuto informazioni e dati più dettagliati rispetto a quelli disponibili nel mese di aprile e di procedure all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici già fissati nel precedentemente nel Documento, questa nota ha come funzione la

¹⁰⁶ *Documento di Economia e Finanza 2018*

¹⁰⁷ Programma Nazionale di Riforma

¹⁰⁸ Consiglio europeo Consiglio dell'Unione Europea, *Come funziona il semestre europeo*, Consiglio europeo, 21/11/2018, Bruxelles.

¹⁰⁹ Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, Trasforma Italia, 24 ottobre 2018

possibilità di tenere conto d'informazioni e dati più dettagliati nel mese di aprile e di procedere all'eventuale aggiornamento sugli obiettivi programmatici fissati dal DEF.

Poi entro la data del 20 ottobre di ogni anno, inizierà la fase di attuazione degli obiettivi programmatici contenuti nel DEF, in cui verranno presentati alle Camere con un disegno di legge di bilancio, che costituisce ora l'unico provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica¹¹⁰. Questo termine è precedente entro il 15 ottobre, e termina la presentazione in sede europea con un documento programmatico di bilancio. Infine, entro il 1° gennaio si dovranno presentare gli eventuali disegni di legge, collegati alla manovra di finanza pubblica, che sono stati a loro volta precedentemente indicati nel DEF ovvero la nota di aggiornamento del medesimo. La Costituzione all'art. 81 prevede che il bilancio venga approvato con una votazione a maggioranza assoluta da due camere seguendo i vincoli costituzionali.

¹¹⁰ Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, Trasforma Italia, 24 ottobre 2018

2.4 La Stabilità del Bilancio prima del Decreto-Legge n.4 del 2019

Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021¹¹¹, è stato approvato con la legge 30 dicembre 2018, n.145, ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.302 del 31/12/2018, con l'aggiunta del Supplemento Ordinario n. 62/L.

“In supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – del 18 gennaio 2019, si procederà alla ripubblicazione del testo della presente legge, correlata delle relative note, ai sensi dell’art. 10, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092”

In seguito, vi è stata la pubblicazione del Presidente Conte, che ha ulteriormente modificato il quadro programmatico in tale maniera:

Lettera di Conte e Tria a Bruxelles - Ministero dell'Economia e delle Finanze 18/12/2018

Allegato 3 – Nuovo quadro di finanza pubblica corretto per il ciclo

FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)				
	2018	2019	2020	2021
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,0	1,0	1,1	1,0
2. Indebitamento netto	-1,9	-2,0	-1,8	-1,5

Uno dei punti principali della legge di bilancio è il rapporto deficit/PIL, in cui al numeratore viene considerato l'indebitamento netto del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche, che è redatto secondo le regole stabilite nel ¹¹²SEC. Il Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche è redatto secondo il principio di rilevazione della competenza economica, anche se per alcuni voci

¹¹¹ Luca Marotta, Bilancio dello Stato italiano: *il Preventivo di Competenza 2019: un tentativo di lettura*, 24 gennaio 2019, Letture di bilanci e altro.

¹¹² Manuale del Sistema Europeo dei conti.

è consentito, in quanto ritenuto più significativo, l'utilizzo dei valori di cassa. Proprio nella lettera redatta dal Premier Giuseppe Conte, l'indebitamento netto del 2019 è uno dei punti fondamentali e, viene stimato come il 2% del PIL, tale dato, va di pari passo alla crescita del PIL stesso che viene quantificato in un solo punto percentuale mantenendo i prezzi costanti. In precedenza, nella Nota di Aggiornamento al DEF prevedeva, per il 2019, un rapporto Deficit/PIL del 2,4% con una contestuale crescita del PIL di gran lunga superiore.

2.4.1 Indebitamento, spese ed entrate del Bilancio italiano

E anche nella prima lettura della del Disegno di Legge di Bilancio, il rapporto Indebitamento Netto del Conto economico delle amministrazioni pubbliche, che risulta essere pari a 44,25 miliardi di euro, e il PIL nominale invece, di 1.822 miliardi di euro, è pari al 2,4%¹¹³. Entrando più nel dettaglio nel dettaglio del Bilancio di previsione 2019 di competenza, bisogna evidenziare che le Entrate correnti (cioè sia quelle tributarie che quelle extra-tributarie), pari a 576.379.077.046 euro e risultano inferiori e non riescono a coprire le spese correnti aumentare degli interessi, pari a 588.288.872.910 euro¹¹⁴. Invece, nel preventivo 2018 le Entrate correnti (tributarie e extra-tributarie), pari a 576.949.233.910 euro. Pertanto, il risparmio pubblico è negativo per - 11.907.795.864 euro, mentre nel bilancio di previsione era positivo per una somma pari a 1.442.686.011 euro¹¹⁵. In aggiunta questo, le spese in conto capitale è pari a 49.703.695.999 euro (che nel bilancio di previsione del 2018 era pari a 49.047.504.227), generando così un surplus di entrate superiori alle dimissioni, quindi pari a 2.259.066.000 euro. A tutto ciò, si aggiunge la necessità di rimborsare i prestiti che hanno terminato il loro ciclo vitale, generando così

¹¹³ Servizio Senato, “*Dossier n.78/Sezione I: “Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi”*”, Senato, Roma, 7 novembre 2018.

¹¹⁴ Ufficio Legislativo, “*A.S. 886, disposizione per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Legge europea 2018*”, Senato, Roma, 2018.

¹¹⁵ Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*.

un ulteriore aumento del debito pubblico¹¹⁶. In altre parole, anche per il 2019, ci si indebita ulteriormente per pagare il debito, anche perché il risparmio pubblico è negativo e le entrate da alienazioni non riescono a finanziare completamente la spesa in conto capitale, che dovrebbe riguardare gli investimenti. Infatti, la quantità relativa al ricorso al mercato super a quella del rimborso dei prestiti. Il rimborso complessivo è pari a 231.508.421.996 euro e, per poter effettuare questo rimborso è necessario contrarre nuovi prestiti che sarà corrispondente ad una cifra di 272.008.270.836 euro.

Nel bilancio di previsione 2018, era previsto che vi fosse un rimborso di una cifra corrispondente a 227,8 euro €, e una contrazione con una cifra del valore pari a 240,4 €¹¹⁷. Il saldo netto da finanziare è dato dalla differenza tra le Entrate e le Spese finali, iscritte nel bilancio dello Stato, in altre parole, è la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti¹¹⁸. Per il 2019, in termini di competenza, è evidenziato un saldo netto da finanziare pari a 59,35 miliardi di €.

Nel bilancio di previsione per il 2018, in termini di competenza, era evidenziato un saldo netto da finanziare pari a 45,1 miliardi di € (38,6 miliardi di euro nel 2017)¹¹⁹. Per il triennio 2019-2021, in termini di competenza, è evidenziato un progressivo miglioramento del saldo netto da finanziare¹²⁰. Infatti, per il 2020 è previsto un saldo netto da finanziare di “solamente” 42,8 miliardi €, e nel 2021 di 27,62 miliardi di €. Anche nel bilancio di previsione del 2018, per il triennio 2018-2020, in termini di competenza, era evidenziato un complessivo miglioramento del saldo netto da finanziare¹²¹.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Legge 27/12/2017, n.205: *legge di Bilancio 2018*.

¹¹⁸ Il successivo indicatore da considerare è il saldo netto da finanziare, vale a dire la differenza tra le entrate finali e le spese finali, includendo pertanto in entrambe sia il conto capitale che le partite finanziarie (con esclusione solo delle voci relative all'accensione ed al rimborso dei prestiti).

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*.

¹²¹ Legge 27/12/2017, n.205: *legge di Bilancio 2018*.

Al primo capoverso dell'Art.1 comma 1 della Legge di Bilancio rinvia all'allegato n.1 annesso alla legge, per quanto riguarda i livelli massimi del saldo netto da finanziarie, in termini di competenze e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario. Nell'allegato n.1 è scritto che il "Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effettivi derivati dalla presente legge" è di 68.179 miliardi per il 2019 e che "il saldo netto da finanziare corrisponde al 3,7% del prodotto interno lordo nel 2019; 2,9% del PIL nel 2020 e 2,2% del PIL nel 2021¹²². Nel dossier sulla Legge di Bilancio 2019 è scritto:

" Come si evince dall'Allegato 1 all'Art. in esame, gli importi del saldo netto da finanziare sono leggermente inferiori ai livelli programmatici di tale saldo indicati nella Nota di aggiornamento – come poi previsti nelle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota medesima – nella quale gli stessi, riferiti per il 2019 ad un livello di indebitamento netto del 2,4% di PIL, risultavano cifrati, in termine di competenza, in 68,5 miliardi nel 2019 e poi in 56,5 e 45,5 miliardi per il 2020 ed il 2021. "¹²³

A scanso di equivoci, nel comma 1 dell'articolo 1 è anche scritto:

"Resta fermo che i livelli effettivi dei saldi di cui 'allegato 1 annesso alla presente legge, validi ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono quelli del quadro generale riassuntivo di cui all'articolo 17"

124

Quindi prevale l'importo scritto nel quadro generale riassuntivo, nel caso specifico per il saldo netto da finanziare l'importo è di 59,35 miliardi di euro.

¹²² Legge 31/12/2009, n.196: *legge di contabilità e finanza pubblica*.

¹²³ Ufficio Legislativo, "Dossier n.78/Sezione I: "Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura. A.C. 1334 Sezione I. Interventi", Senato, 7 novembre 2018.

¹²⁴ Ufficio Legislativo, "Dossier n.78/Sezione I: "Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura. A.C. 1334 Sezione I. Interventi", Senato, 7 novembre 2018.

Questa condizione economica genera la necessità del ricorso al mercato è determinata dalla differenza tra le Entrate Totali, comprensive delle Regolazioni contabili e le Spese Totali, comprensione delle regolazioni debitorie e dei rimborsi prestati. In altre parole, il ricorso al mercato rappresenta la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese. È l'ulteriore debito che bisogna contrarre per far fronte alle spese che si prevede effettuare nell'anno e che non sono coperte dalle entrate finali, tale importo coincide con l'accensione dei prestiti. Il Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti presente legge 299.687.000€ per il 2019; per il 2020 284.252.000 € e nel 2021 di 288.730.000€¹²⁵.

Allegato 1
(articolo 1, comma 1)
(importi in milioni di euro)

<i>RISULTATI DIFFERENZIALI</i>			
<i>- COMPETENZA -</i>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-68.179	-55.343	-43.895
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	299.687	284.252	288.730

Il quadro riassuntivo del bilancio di competenza 2019-2021 per quanto riguarda il ricorso al mercato indica i seguenti importi: 290.860.847.859 di € per il 2019; 272.008.272.836 per il 2020 e 244.835.796.341 nel 2021¹²⁶. Per il 2018, in termini di competenza, era evidenziata la necessità del ricorso al mercato per un

¹²⁵ Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*.

¹²⁶ Servizio Bilancio Senato, “*Dossier n.78/4 Sez.I Volume I, “Legge di Bilancio 2019. Articolo 1, commi 1-320. Schede di lettura”*”, Senato, 10 dicembre 2018, Roma.

importo pari a 279,9 miliardi di euro. Da notare che l'importo indicato nell'allegato n.1 dell'articolo 1 come livello massimo in termini di competenza per il 2019 è di 299.687 milioni di euro; per il 2020 è di 284.252 milioni di euro; per il 2021 è di 288.730 milioni di euro¹²⁷.

Nel triennio 2019-2021, in termini di competenza è evidenziata una riduzione nel 2020, con stabilizzazione nel 2021¹²⁸. Infatti, per il 2020 è previsto il ricorso al mercato per 272 miliardi e per il 2021 per 272,2 miliardi. Infatti, gli importi da rimborsare variano nel seguente modo: nel 2019 ammontano a 231,5 miliardi di €... invece, quelli da rimborsare nel 2020 a 228,9 miliardi; mentre, nel 2021 ammontano a 244,8 miliardi di euro. Per quanto riguarda gli interessi da pagare le variazioni prevedono un aumento sia nel 2020 che nel 2021¹²⁹. Gli interessi da pagare per il 2019 ammontano a 78,9 miliardi, per il 2020 a 82,5 miliardi di € (-3,32%) e per il 2021 a 87,9 miliardi di euro (+6,45%). Per quanto riguarda gli interessi da pagare le variazioni prevedono un aumento sia nel 2020 che nel 2021. Tali saldi vanno comunque ad incrementare il debito pubblico. Come nel precedente bilancio di previsione, sembrerebbe che l'aumento del debito pubblico continuerà.

Il risparmio pubblico è dato dalla differenza tra le entrate tributarie aumentate di quelle extra tributarie e diminuite delle spese correnti comprensivi degli interessi¹³⁰. Per il 2019 è previsto un saldo negativo per 11,9 miliardi di € (+1,44 miliardi nel 2018); mentre, sia per il 2020, che per il 2021 è previsto un saldo positivo, rispettivamente per 6,7 miliardi di euro e 18,18 miliardi di euro¹³¹. Ovviamente sono gli interessi, si potrebbe registrare un saldo positivo per tutto il triennio, precisamente: circa 66,99 miliardi di € per il 2019; circa 89,28 miliardi di euro per il 2020 e circa 105,06 miliardi di euro per il 2021.

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Servizio Bilancio Senato, "Dossier n.78/4 Sez.I Volume II, "Legge di Bilancio 2019. Articolo I, commi 321-645, Art. 2-19. Schede di lettura", Senato, 10 dicembre 2018, Roma.

¹²⁹ Ibidem

¹³⁰ Il risparmio pubblico, ovvero il saldo della parte corrente del conto economico, ottenuto come differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e le spese correnti.

¹³¹ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di Bilancio 2018*.

Le notizie migliori arrivano dall'avanzo primario, che esclude dal conteggio gli interessi del debito pubblico e di conseguenza, ne rileva il peso determinate sul deficit. L'avanzo primario è dato dalla differenza tra Entrate, escluse quelle da accensioni prestiti, e “spese al netto degli interessi ed è positivo per circa 20,55 miliardi di €. Nel bilancio di previsione 2018 era previsto positivo per circa 33,4 di € e nel 2019 era previsto in crescita a 52,2 miliardi di euro e per il 2020 a 66,9 miliardi di euro”.¹³²

2.4.2. Rapporto deficit PIL

Fondamentale all'interno di questa analisi è la previsione del PIL, poiché rappresenta il reddito potenziale da tassare e quello disponibile per i consumi, su cui grava l'imposizione diretta¹³³. Per il consuntivo è considerato un PIL ai prezzi di mercato pari a 1.724.954 milioni di euro. Per il preventivo 2018 assestato è considerato un PIL ai prezzi di mercato in crescita del 2,1% ossia pari a 1.767,6 miliardi di euro. Da notare che, nella Legge di Bilancio, per il consuntivo 2016 era considerato un PIL ai prezzi di mercato pari a 1.680,5 miliardi di €¹³⁴. Per il preventivo 2017 assestato era considerato un PIL ai prezzi di mercato pari a 1.716,5 miliardi di euro. Per il consuntivo 2017 è considerato un PIL reale pari a 1.559.774 pari a 1.559.774 milioni di €¹³⁵. Per il preventivo 2018 assestato è considerato un PIL reale in crescita dell'1% ossia pari a 1.767,6 miliardi di euro.

Il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021 ha considerato un PIL con i prezzi di mercato in crescita a 1.822,7

¹³² Ufficio Legislativo, “*Dossier n.78/Sezione I: Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi*”, Senato, novembre 2018, Roma

¹³³ Legge 31/12/2018, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica

¹³⁴ Servizio del bilancio della Camera, “*Nota di lettura n.52, A.S. 981: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*”, Camera dei deputati, dicembre 2018, Roma.

¹³⁵ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di Bilancio 2018*.

miliardi di euro nel 2019, a 1887,0 miliardi di euro nel 2020 e a 1.946,3 miliardi di euro nel 2021¹³⁶. Di conseguenza, risulterebbe che per il 2019 è stato previsto un PIL ai prezzi di mercato in crescita del 2,3% rispetto alla previsione del 2017 (+3,13% nel bilancio di previsione 2018).¹³⁷ Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 ha considerato un PIL ai prezzi di mercato in crescita a 1.770,3 miliardi di euro nel 2018, a 1.830,6 miliardi di euro nel 2019 e a 1893,3 miliardi di euro nel 2020.

Il rapporto tra saldo netto da finanziare del bilancio finanziario e PIL ai prezzi di mercato previsto per 2019 risulta essere del 3,29%. Tale rapporto diminuisce al 2,3% nel 2020 e all'1,45% nel 2021. Il rapporto tra saldo netto da finanziarie del bilancio finanziario e PIL ai prezzi di mercato previsto per il 2019 risultava essere del 2,6%. Tale rapporto diminuiva all'1,4% nel 2019 e allo 0,7% nel 2020¹³⁸.

Per il rapporto Deficit/PIL, a numeratore si considera l'indebitamento (o accreditamento) netto, dato dalla differenza fra il totale delle entrate e delle spese fiscali del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche è redatto secondo le regole stabilite nel manuale del Sistema Europeo dei conti. Il principio di rilevazione adottato è quello della competenza economica, anche se per alcune voci è consentito, in quanto ritenuto più significativo, l'utilizzo dei valori di cassa. Il saldo differenziale del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche è numeratore del rapporto deficit/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3% introdotto nel Trattato di Maastricht.

Le imposte indirette, l'importo di maggior rilievo riguarda l'Irpef, pari a 199,8 miliardi di euro (196 miliardi nel 2018, seguito dall'IRES con 40,9 miliardi di

¹³⁶ Servizio Bilancio Camera, *“Nota di lettura, n.52, A.S. 981: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”*, Camera dei deputati, dicembre 2018, Roma.

¹³⁷ Servizio Senato, *“Dossier, gli indicatori delle note integrative al bilancio di previsione per l'anno 2019 e il triennio 2019.2021 del Ministero della Giustizia”*, Senato, agosto 2019, Roma.

¹³⁸ Cineri Saverio, *Legge di bilancio 2019*, Giuffrè Francis Lefevre, gennaio 2019, Milano

euro, che nel 2018 erano stati 41,4 miliardi di €). L'IRPEF incide per circa il 73,85% sulle imposte dirette e per il 34,53% sulle entrate finali lorde (escluse le accensioni prestiti). Quindi, un terzo delle entrate dello Stato è rappresentato dall'Irpef, l'imposta sul reddito delle società, incide per circa il 15,15% sulle imposte dirette e per il 7,08% sulle entrate finali lorde.

Le imposte indirette pari a circa 242,7 miliardi di euro (243,9 miliardi nella previsione iniziale prodotta nel 2018) del totale delle Entrate¹³⁹. Le imposte indirette sono di quattro tipologie: quelle sugli affari, sulla produzione, sui monopoli e sulle lotterie e giochi. Le imposte indirette sugli affari, pari a circa 242,69 miliardi di euro (172,6 miliardi nel 2018), incidono per il 31,1% sul totale delle Entrate (29,8% nel 2017)¹⁴⁰. Tali imposte riguardano: l'IVA per 155,96 miliardi di euro (160,8 miliardi nel 2018), l'imposta di registro, di bollo e sostitutiva per 12,94 miliardi di € (11,8 miliardi nel 2018)¹⁴¹. Le imposte indirette sulla produzione, pari a circa 35,4 miliardi di € (35,1 miliardi nel 2018), incidono per il 6,1% (6,9% nel 2018) sul totale complessivo delle Entrate¹⁴². Tali imposte riguardano: quelle sugli olii minerali, pari a 27,2 miliardi (27,3 miliardi nel 2018) e altre entrate, pari a 8,2 miliardi di (7,7 miliardi nel 2018). Le imposte indirette sui monopoli, pari a circa 11,07 miliardi, incidono per il 4,6 % sul totale complessivo delle Entrate e riguardano essenzialmente le imposte sui tabacchi. Le imposte indirette sul Lotto e le lotterie, pari a circa 15,1 miliardi di euro (14,3 miliardi nel 2018), incidono per il 5,9% (2,81% nel 2018) sul totale complessivo delle Entrate¹⁴³.

Le altre entrate sono quelle: extraurbane, e ammontano complessivamente a 68,6 miliardi di €, costituiscono il 10,92 % delle Entrate (11,84% nel 2018). Tali entrate riguardano: Proventi speciali per 1,54 miliardi di euro (1,45 miliardi di € nel 2018); Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali per 4,1 miliardi di € (5,7 miliardi di euro nel 2018); Redditi da capitale per 7,97

¹³⁹ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di Bilancio 2019*.

¹⁴⁰ Ibidem

¹⁴¹ Ibidem

¹⁴² Ibidem

¹⁴³ Legge 30/12/2018, n.145: *Legge di Bilancio 2019*.

miliardi di € (8,33 miliardi di € nel 2018); Risorse proprie dell'Unione Europea¹⁴⁴.

Tra le Entrate tributarie spiccano le imposte dirette per 270,5 miliardi di € (264,34 miliardi nel 2018), pari a circa il 46,8% delle entrate finali lorde di competenza 2019, comprensive delle regolazioni contabili¹⁴⁵. Tra le imposte dirette, l'importo di maggior rilievo riguarda l'Irpef, pari a 199,8 miliardi di euro (196 miliardi nel 2018, seguito dall'IRES con 40,9 miliardi di euro che nel 2018 erano 41,4 miliardi di €.

¹⁴⁶Importante all'interno del bilancio, sono i redditi da capitale, in cui i "dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative statuarie" ha una cifra di importo pari a 1.315.000.000, a fronte di un importo complessivo riguardante gli interessi che è pari a 3.864.721.800.

A cui si aggiunge la voce: alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione dei crediti per categoria che incide nel bilancio per lo 0,39% del bilancio (ma in netto calo nell'ultimo biennio), in cui in particolare risultano essere preponderanti i 36.510.000 di € per vendita dei beni dello Stato e i 2.222.556.000 di € per le "altre entrate in conto capitale" ¹⁴⁷. Le spese complessive, comprensive di spese correnti, spese in conto capitale, regolazione debitore e rimborsi prestatiti, ammontano a 869,5 miliardi di €.

All'interno del rapporto deficit/PIL è molto interessante lo studio effettuato da Pasquale Tridico e Giacomo Bracci, attraverso una retta di regressione per quantificare l'impatto della Legge di bilancio 2019:

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ *Documento di Economia e Finanza 2019*.

¹⁴⁶ *Nota al DEF 2019*.

¹⁴⁷ Legge 30/12/2018, n.145: *Legge di Bilancio 2019*.

“Dove D è il rapporto Debito/Pil nell’anno 2018, C è il tasso di crescita nominale del Pil nell’anno successivo. Un deficit più basso del risultato della formula B, porta ad una riduzione del rapporto Debito/Pil.

$$B = D_{2018} * C / (1 + C)$$

Vediamo quindi i numeri della Nota di aggiornamento al DEF tra il 2018 e il 2019: il rapporto Debito/Pil (D) nel 2018 è 130.9%. Il tasso di crescita nominale del PIL nel 2019 è previsto al 3,1% (di cui 1,5% dovuta all’inflazione e 1,6% alla crescita del prodotto). Quindi avremo:

$$B=130,9*0,031/(1+0,031)=3,93\%$$

Come volevasi dimostrare, B, ovvero 3,93% è maggiore del deficit fissato a 2,4%.

Un risultato simile si ottiene anche se la crescita reale del PIL dovesse scendere fino all’1%, stima considerata troppo bassa anche da altre istituzioni internazionali quali FMI e Commissione UE. In questo scenario, e con l’inflazione all’1,6%, B sarebbe uguale a 2,7%, comunque ancora superiore a 2,4% e sufficiente per far scendere il Debito. Quindi, anche con un tasso di crescita reale inferiore a 1,5% (e/o anche con un tasso di inflazione inferiore a quello stimato, e quindi con un tasso di crescita nominale fino a 2,5/2,6), il Debito sarebbe sostenibile.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Pasquale Tridicio, Giacomo Bracci, *Manovra economica, debito e crescita in Italia*, economiaepolitica, rivista online di critica della politica economica, 10 ottobre 2018, Benevento.

2.4.3 I Bilanci dei Ministeri

All'interno di questa analisi è fondamentale l'analisi delle spese complessive per Ministeri, che spiega come lo Stato redistribuisce il totale sopraindicato¹⁴⁹.

Bilancio di Previsione 2019 Ripartizione per Ministeri	Spesa totale		
	Amministrazione	Importo Spesa in €	%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		12.212.603.750	1,40%
MINISTERO DELLA DIFESA		21.432.247.386	2,46%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO		953.197.064	0,11%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI		2.766.926.741	0,32%
MINISTERO DELLA SALUTE		1.626.411.839	0,19%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		594.378.758.426	68,36%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		4.911.267.561	0,56%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI		134.504.383.471	15,47%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA		8.582.153.608	0,99%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE		2.758.588.009	0,32%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA		59.523.653.826	6,85%
MINISTERO DELL'INTERNO		25.003.463.867	2,88%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE		845.335.357	0,10%
Totale		869.498.990.905	100,00%

Naturalmente il Ministero che ha un impatto superiore sulla spesa è il MEF, ¹⁵⁰avendo un impatto pari a 69% del complessivo della spesa. Queste risorse vengono spese per il 13,26% (cioè 78,8 miliardi di €) per il costo degli interessi, e il rimborso dei prestiti che impatta al 38,89% (232,12 miliardi di €). Nella seconda posizione, il Ministero del Lavoro (che ha lo stesso Ministro del MEF), con una spesa che comprende il 15,6% del totale, seguito dal Ministero per l'istruzione che impegna il 6,9% del totale. Il Ministero degli Interni ha un budget di spesa che si ferma a 25 miliardi di € (2,9%), rimanendo invariato rispetto alla spesa dell'anno precedente. ¹⁵¹Altro Ministero che non variato la propria capacità di spesa rispetto al 2018, è il Ministero della Difesa con un impegno del 2,5% si spesa.

¹⁴⁹ Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in programmi, Ministerio dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁵⁰ Legge 30/12/2018, n.145, legge di Bilancio 2018.

¹⁵¹ Legge 27/12/2017, n.205, legge di Bilancio 2017.

Invece, sulla base delle spese correnti (comprendenti gli interessi), che valuta un ammontare di 588.286.872.910 di € (rispetto alla previsione del 2018 che era di 575,5 miliardi di euro), avendo un impatto pari al 67,65% sul totale delle spese complessive¹⁵².

Le spese correnti comprendono le spese per i redditi da lavoro dipendente pari a 93,48 miliardi di € e con un'incidenza del 15,93%¹⁵³. Una delle voci fondamentali in questo campo sono i redditi da lavoro dipendente del Ministero dell'Istruzione pari a 42,6 miliardi di € (impegnando il 45,6% di spesa), risultando il Ministero con il massimo di spesa. Subito dopo si classifica il Ministero dell'Economia e delle Finanze che spende 17,5 miliardi di €¹⁵⁴. I redditi da lavoro del Ministero della Difesa sono pari a 16,39 (15,88%), invece, il Ministero della Giustizia nel 2019 impegnerà un totale di risorse pari a 5,36 miliardi di €.

Una delle voci con il più alto impatto è quella riguardante: i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, che pesano nel bilancio dello Stato con un valore di 261.762.406.319 €, che infatti alloca lì il 30,1% del totale¹⁵⁵; mentre sul totale delle spese correnti al lordo degli interessi è del 44,5% (tale voce ha subito una riduzione di 1,42 mld. Di €, che costringerà le Amministrazioni pubbliche a trovare altre per sopperire a questo doloroso taglio).

L'analisi delle spese per missioni dell'anno 2019 mostra come le risorse destinate alla "missione del debito pubblico", è pari a 303.050.130.200 di € incidendo per il 34,85% sul totale della spesa¹⁵⁶. All'interno di questa missione, vi sono delle suddivisioni che vengono divise in: oneri per il servizio del debito statale che assorbe 74.242.660.000 di euro, e rimborso del debito statale per 228.807.470.000 di € (aumentate rispetto ai 225.857.470.200 di € del 2018). Gli stessi oneri. Per il servizio del debito statale che comprende: oneri finanziari sul

¹⁵² Legge 30/12/2018, n.145, *legge di Bilancio 2018*.

¹⁵³ *Ibidem*

¹⁵⁴ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di Bilancio 2018*.

¹⁵⁵ Documento di Economia e Finanza 2019.

¹⁵⁶ Servizio del Bilancio Senato, "*Dossier n.78/Sezione I: "Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi"*", Senato, Roma, Novembre 2019.

titolo del debito statale, gli oneri finanziari sui buoni postali fruttiferi, oneri finanziari su giacenze conti correnti postali e oneri per la gestione del debito. Invece, i rimborsi del debito statale sono composti da: rimborso titolo del debito statale, rimborso buoni postali, rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire e passività a carico dello Stato.

Ora andremo ad analizzare la missione che riguarda maggiormente il nostro studio, ovvero sia la missione “diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, che è quella che ha raggiunto il maggior incremento di spesa (incremento pari a 6,3 miliardi di €); la missione debito pubblico, infatti, ha registrato un aumento di spesa di “soli”3,36 mld. Di € e, le politiche previdenziali ha un aumento di 2,85 mld¹⁵⁷.

Nello specifico la missione diritti sociali, politiche sociali e famiglia, che comprende una spesa pari a 40.288.375.037 €, in cui sono comprese spese per il Reddito di Cittadinanza che assorbe 7.100.000.000 nel 2019, e nel piano programmatico triennale le spese per il 2020 sono 8.055.000.000 € e, invece, per il 2021 8.157.000.000. Quindi, possiamo osservare come, il bilancio sia altamente influenzato dal reddito di cittadinanza.

La riclassificazione della spesa per missioni in ordine decrescente di importo mostra il tragico dato di come l'istruzione scolastica sia solamente la quinta voce di spesa, e che le risorse impegnate per la ricerca e l'innovazione ammonti a 3,3 miliardi di € (rispetto ai 2,97 miliardi di €), ma che ha un'incidenza di solo 0,38% sul totale della spesa complessiva¹⁵⁸. Le risorse che vengono destinate all'istruzione universitaria e formazione post-universitaria ammontano a 8,36 miliardi di € (che erano 8,23 nel 2018), con una ricaduta dello 0,96% sul totale rispetto allo 0,97% che avveniva nel 2018¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ Legge 21/12/2009, n.196, *legge di contabilità e finanza pubblica*.

¹⁵⁹ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di bilancio 2019*.

All'undicesimo posto possiamo trovare la missione per ordine pubblico e sicurezza con un importo di 11,22 miliardi di €, e un impatto del 1,29% sul totale della spesa¹⁶⁰.

Una delle più eclatanti differenze dell'erogazione economica all'interno delle missioni è nell'osservare come vengano spesi 740.568.484 € per la missione comunicazioni e, solamente 264,2 mln di € per la missione Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo.

2.4.4 Analisi della Spesa per Ministero

Il Ministero dell'Economia e della Finanza risulta essere il ministero che assorbe più risorse, e la missione politiche economico-finanziarie e di bilancio e di tutela della finanza pubblica, che impatta nel 2019 per un valore di 89.121.329.176 €, una delle voci di questa missione è concorso della Guardia di Finanza che costa allo Stato 4.424.650.694¹⁶¹, in aggiunta possiamo trovare il fondamentale programma per la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni dell'obblighi fiscali (con un costo di 2.836.594.746).

La missione giovani e sport sotto la tutela del MEF, incamera 786.178.975 €, che è il canale di finanziamento per i fondi del CONI, e per le attività ricreative e sport. Una delle altre missioni che assorbe le risorse del Ministero dell'Economia e Finanza è quella riguardante le relazionai finanziarie con le autonomie territoriali (importo di 106.937.368.385 €), avendo al suo interno il finanziamento alla spesa sanitaria che impatta per 74.118.574.686 €¹⁶², a cui va aggiunto il fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali particolari con un peso di 1 miliardo. ¹⁶³Invece, la missione per le politiche previdenziali del MEF impegna 11.464.741.179 miliardi di €, comprende principalmente la contribuzione aggiuntiva a carico del datore di

¹⁶⁰ Ragioneria. Dello Stato, “*Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze*”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁶¹ Legge 30/12/2018, n.145, *legge di bilancio 2019*.

¹⁶² Ragioneria. Dello Stato, “*Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze*”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁶³ Ibidem.

lavoro per i dipendenti delle amministrazioni statali che assorbono 10.800.000.000 €. Al contrario la missione per le politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica con un valore complessivo di 90.395.637.840 €, che viene utilizzata principalmente per regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta con un valore di 70.010.410.870 €.

La Presidenza del Consiglio ha una previsione d'importo di 534.927.004 € (aumentata rispetto ai 496.981.563 € del 2018).

Il Ministero del Lavoro comprende 5 missioni con una spesa complessiva di 134,46 miliardi di euro (rispetto ai 125,7 miliardi del 2018), che sono:

- a. Politiche per il lavoro
- b. Politiche previdenziali
- c. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
- d. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti
- e. Servizi istituzionali e genarli delle amministrazioni pubbliche¹⁶⁴

La missione politiche per il lavoro impegna 10,49 miliardi di euro, e al suo interno possiamo trovare i trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro e indennità collegate alla cessazione del rapporto di lavoro (che costa 9,169.656.464 €), e che comprende: oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione (7.377.024.466 di €), oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto (1.560.264.000 €)¹⁶⁵. Una delle voci minori è pari a 40.171.394 di € ed è destinata a per il trattamento straordinario di integrazione salariale di

¹⁶⁴ Ragioneria. Dello Stato, “Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell’Economia e Finanze”, Ministero dell’Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁶⁵ Ragioneria. Dello Stato, “Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell’Economia e Finanze”, Ministero dell’Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

giornalisti professionisti, ai pubblicitari ed ai praticanti da imprese editrici di giornali quotidiani¹⁶⁶.

La missione politiche previdenziali del Ministero del Lavoro impiega nel 2019 84.936.857.989 €, tra cui l'azione per il sostegno alle gestioni previdenziali per 55.530.545.816 di €¹⁶⁷. In questo settore è fondamentale individuare il capitolo 4100 che introduce la voce di spesa: il fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani, la cosiddetta quota 100, uno dei capisaldi delle elezioni del 2018, che assorbe una cifra pari a 3.968.000.000 per il 2109 (naturalmente è un'innovazione rispetto al 2018, non essendo presente questa voce nel bilancio precedente), a cui si aggiungono i 3.400.122.405 di € del capitolo 4354 che riguarda: oneri derivanti da pensionamenti anticipati. Le agevolazioni contributive, sotto contribuzioni ed esoneri per il sostegno allo sviluppo di particolari settori o territori svantaggiati ammontano a 3.482.552.304. €. In aggiunta a tutto ciò, bisogna includere la spesa per la cassa pensionistica delle ferrovie dello Stato, per questo il capitolo 4304 è prevista la cifra di 4.100.000.000 sotto la voce: contributo per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle ferrovie dello Stato Spa. Le missioni diritti sociali, politiche sociali e famiglia del Ministro del Lavoro per il 2019 impegnerà 39.023.548.007 €, che contiene il capitolo fondamentale per questo studio, il numero 2780: fondo per il reddito di cittadinanza (contenuto nell'azione "reddito di cittadinanza") con un importo destinato di 7.100.000.000 €¹⁶⁸. Anche se, l'importo più elevato per la missione diritti sociali, politiche sociali e famiglie, è stato assegnato ai "Trasferimenti assistenziali e enti previdenziali, finanziamento nazionale e spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" che prevede l'importo di 38.929.362.562 €. Nel 2019, è previsto

¹⁶⁶ Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁶⁷ Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁶⁸ Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

l'impegno di spesa per invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità per euro 19.694.044.765, di cui 19 miliardi di € vengono concessi all'INPS per il pagamento di pensioni, assegni vari e relativi oneri accessori agli invalidi civili, ai sordomuti ed ai cechi civili. Le politiche per l'infanzia e la famiglia impegneranno, per il 2019, 5.222.200.728 €, e 5.961.892.560 di € per gli assegni e pensioni sociali. Sempre il Ministero del Lavoro eroga 5.220.632 € per la missione: immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, e invece, il finanziamento e vigilanza degli ¹⁶⁹istituti di patronato è prevista una spesa di 301.394.636 di €.

Il Ministero della Difesa ha un bilancio di previsione per il 2019 che comprende 3 missioni, con un totale di spesa pari a 21,26 miliardi di € (rispetto ai 20,97 miliardi impiegati nel 2018), che impatta per il 2,84% sul totale della spesa¹⁷⁰. All'interno delle tre missioni, quella riguardante la difesa sicurezza del territorio assorbe il 92,2% del budget del Ministero. All'interno di queste spese bisogna dividere gli importi per le singole Armi dello Stato italiano, l'arma che assorbe la quota più alta delle spese pari a 6.709.407.044 € per l'Arma dei Carabinieri, poi l'Esercito Italiano con 5.300.001.130 €; seguito dalla Marina Militare e l'aeronautica con rispettivamente 2.112.212.461 € e 2.716.151.168 €.

La principale voce di spesa del Ministero della Difesa riguarda le spese per il personale assorbendo il 77,09% (in particolare l'Arma dei Carabinieri ha una spesa per il personale che assorbe il 91,01%). Il capitolo 7120 che si conforma sotto la dicitura: spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi di € 1.686,764,440 che, rientra nella pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari che sono totalmente € 3.223.864.569¹⁷¹. Alla voce sopra citata non si può escludere l'importo di 1.203.321.444 € che viene spesa per: spese relative a tutti i settori della componente aerea e spaziale, ai mezzi

¹⁶⁹ Ufficio Legislativo, *“A.S., disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Legge 2018”*, Senato, 4 dicembre 2018, Roma.

¹⁷⁰ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷¹ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

per l'assistenza al volo militare, ai radar ed ai sistemi per la difesa aerea delle Forze Armate connesse con la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione, la manutenzione straordinaria dei mezzi, impianti, sistemi, apparecchiature, equipaggiamenti, dotazioni e connesse scorte, ivi, comprese quelle relative ai carbolubrificanti per le esigenze delle Forze Armate le attività complementari.

L'analogia voce per le competenze navale ha un impegno di € 99.690.350, e per la componente terrestre vengono spesi 151.751.385 €. La missione servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche del Ministero della Difesa prevede al capitolo 1365, che, alla Croce Rossa italiana saranno concessi 4.118.369 €.

Il Ministero dell'Interno prevede che la spesa assorba 25.003.051.343 di €, pari a 2,88% della spesa totale.¹⁷² La missione ordine pubblico e sicurezza, assorbe il 31,55% della spesa ministeriale, in questa missione si allocano le spese personali per il programma che richiede 5.931.711.076 €. A cui possiamo aggiungere per la gestione e assistenza del personale della Polizia di Stato che assorbe 9.350.100 €, e per la formazione ed addestramento della stessa Polizia il 74.463.919 €; e per il potenziamento della Polizia di Stato è considerata una spesa di 194.031.531 €. La cifra che lo Stato italiano spende per la Polizia è equivalente a quella per l'Arma dei Carabinieri, infatti, le spese del centro di responsabilità dipartimento della pubblica sicurezza è di 5.931.711.076 € (sul totale di 7.061.461.258 €). I fondi per il personale per il programma "personale civile" ammonta a una cifra stimabile 351.946.936 €¹⁷³.

Le spese del personale per il centro di responsabilità dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile con un ammontare di 1.704.708.066 €.

Il Ministero per i beni culturali e le attività culturali prevede 3 missioni, per cui si prevede una spesa di 2,76 miliardi di € (a questo Ministero si sottrae la

¹⁷² Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷³ Ragioneria. Dello Stato, "Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze", Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

competenza del turismo che è andato sotto l'egida del Ministero delle politiche Agricole Alimentari e forestali del Turismo)¹⁷⁴. La missione che assorbe della tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, che contiene al suo interno la tutela del patrimonio culturale il suo più elevato importo la cifra di 1.109.809.744 €; seguita a ruota dal programma sostegno e valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo a cui si destinano € pari a 412.538.667. Questo programma contiene l'azione: sostegno allo spettacolo dal vivo di carattere lirico sinfonico, con una cifra pari a 206.183.667 €¹⁷⁵; quel sostegno allo spettacolo vivo di carattere musicale, con un impegno economico di 97.147.000 €; e infine, l'azione: sostegno alle attività circensi pari a 8.042.234 € (stessa cifra usata nell'anno 2018). In seguito, vi sono i programmi: valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale, e tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria, che costano rispettivamente 343.589.109 € e 142.578.568 €.

Il Ministero per i beni culturali e le attività culturali sostiene una spesa a carattere speciale, in quanto foraggia l'evento Matera capitale europea della cultura per il 2019, che rientra nell'azione¹⁷⁶: indirizzo per la tutela, la salvaguardia e la promozione dello sviluppo del patrimonio culturale; per cui è previsto il capitolo 7306: somme destinate per consentire il comportamento del restauro urbanistico ambientale dei Rioni sassi e del prospiciente altipiano Murgico di Matera, che destina 5.000.000 di euro. Sempre nell'evento Matera capitale europea della cultura per il 2019, attraverso l'azione promozione dello spettacolo dal vivo, con l'uso del capitolo 6658: somme per la realizzazione di iniziative culturali e di spettacolo a Matera. Designata capitale europea della cultura per il 2019, che ammontano a 2.000.000. Sempre all'interno dello stesso schema promozionale possiamo trovare l'azione: salvaguardia, valorizzazione ed interventi per i beni e le attività culturali a livello territoriale, in cui vi è il

¹⁷⁴ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷⁵ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷⁶ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

capitolo 7690: programma di interventi per Matera capitale europea della cultura, con altri 20 milioni di € investiti.

Per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è previsto che spenda 59,5 miliardi di euro (€57,2 miliardi nel 2018; € 56,2 miliardi nel 2017), pari al 6,85% della spesa totale¹⁷⁷. Per la missione Istruzione scolastica è prevista una spesa pari a 48.376.017.822 €, in cui la programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica prevede la spesa di 1.965.159.346 €. Le altre voci di spesa sono: per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è previsto che spenda 59,5 miliardi di euro (€57,2 miliardi nel 2018; € 56,2 miliardi nel 2017), pari al 6,85% della spesa totale¹⁷⁸.

- I. Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio
- II. Euro per le Istituzioni scolastiche non statali
- III. Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale
- IV. Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione
- V. Istruzione per il primo ciclo
- VI. Istruzione per il secondo ciclo
- VII. Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione ¹⁷⁹

Naturalmente il maggior livello di spesa viene incamerato da reddito per il lavoro che assorbe 42.600.847.746 €, andando a incidere per il 71,1% dell'intera spesa del Ministero dell'Istruzione. Nel programma istituzioni scolastiche non

¹⁷⁷ Ragioneria. Dello Stato, “Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷⁸ Ragioneria. Dello Stato, “Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁷⁹ Ragioneria. Dello Stato, “Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

statali che impegna 525.723.089 €. Nell'ambito dell'azione reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione del primo ciclo, in cui nel capitolo 2173¹⁸⁰: spese per acquisto beni e servizi, le spese per l'aggiornamento e la formazione del documento di ruolo tramite la carta elettronica, che ammonta a 118.599.362 €. Nel capitolo successivo 2174 denominato: l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle Istituzioni scolastiche di ogni grado e ruolo della carta elettronica. Nell'ambito dell'azione reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione del secondo ciclo, e nel capitolo 2146: spese per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado tramite la carta elettronica, per un valore di 128.548.491 €.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e forestali del Turismo è prevista una spesa complessiva di 935.197.064 €, che è pari allo 0,11% della spesa totale¹⁸¹.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'incidenza sulla spesa totale è dell'1,4%¹⁸². La spesa corrente, pari a 7.061.648.958 €, supera la spesa in conto capitale pari a 5.150.918.792 €, pari al 42,18% della spesa totale del Ministero (che era il 52,72% nel 2018). Nella missione Infrastrutture pubbliche e logistica, sono stanziati per l'azione: infrastrutture stradali e autostradali in gestione ANAS e relative inter-modalità, con una spesa totale pari a 538.532.290 €. Nella missione Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", che impegna complessivamente euro 8.360.749.534; per il programma: sviluppo e sicurezza della mobilità stradale, vi è uno stanziamento di 293.590.278 €, e invece, per il programma sviluppo e sicurezza del trasporto aereo risulterà impegnata la cifra di € 79.915.272. All'interno del capitolo 7290, nel 2019 vi è uno stanziamento

¹⁸⁰ Ragioneria. Dello Stato, *"Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze"*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁸¹ Ragioneria. Dello Stato, *"Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze"*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁸² Ragioneria. Dello Stato, *"Decreto di ripartizione in missioni, Ministero dell'Economia e Finanze"*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

di 5.000.000 € per il capitolo: spese per la prosecuzione del servizio intermodale dell'autostrada ferroviaria alpina attraverso il valico del Frejus (stessa cifra che verrà stanziata nel 2020 e nel 2021) ¹⁸³. A seguire il capitolo 7518: somme da assegnare a RFI per la linea AV/AC Milano-Genova: terzo valico dei Giovi, a cui vanno 120.000.000 €, unicamente per il 2019. E inoltre, il capitolo 7532: somme da assegnare per la realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, che nel 2019 ricevono un importo di 243.540.000 €, nel 2020 143.540.000 € e, nel 2021 143.540.000.€.

¹⁸³ Ragioneria. Dello Stato, “*Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell’Economia e Finanze*”, Ministero dell’Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

2.4.5 Spese in conto capitale

Nel 2019 vi sarà una spesa complessiva per il conto capitale pari a 49,7 miliardi di €¹⁸⁴, questo importo ha un impatto pari al 5,72% del totale del bilancio italiano (registrando una lieve flessione rispetto al 5,75% del 2018)¹⁸⁵.

Bilancio di Previsione 2019 Ripartizione per Ministeri	Spesa in Conto capitale	
Amministrazione	Importo Spesa in €	%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	5.150.918.792	10,4%
MINISTERO DELLA DIFESA	2.030.938.895	4,1%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	284.119.903	0,6%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	1.107.017.714	2,2%
MINISTERO DELLA SALUTE	223.674.145	0,5%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	30.723.573.638	61,8%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3.818.394.396	7,7%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	55.978.963	0,1%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	429.118.909	0,9%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	35.364.780	0,1%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	3.393.319.636	6,8%
MINISTERO DELL'INTERNO	1.973.685.874	4,0%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	477.590.354	1,0%
Totale	49.703.695.999	100,0%

Naturalmente il Ministero che in questa categoria assorbe più risorse è il MEF, che utilizza una cifra pari a 30,7 miliardi di €, seguito rispettivamente dai ministeri delle Infrastrutture e Trasporti e da quello dell'Istruzione rispettivamente con le cifre di 5,15 miliardi di € e 3,39 miliardi di €; ai piedi del “podio” possiamo trovare il Ministero della Difesa con una spesa di 2,03 miliardi di €. ¹⁸⁶Per il 2019, l'importo complessivo degli investimenti (con annessi i contributi agli stessi), è pari a 35,65 miliardi di € (riduzione rispetto ai 40,9 miliardi di € del 2018), che sono pari al 4,1% delle spese totali complessive e al 71,7% delle spese in conto capitale. Invece, gli investimenti per la difesa,

¹⁸⁴ Legge 30/12/2018, n.145, legge di bilancio 2019.

¹⁸⁵Le spese in conto capitale comprendono: — le *spese per investimenti*, sia diretti che indiretti (attuati questi ultimi mediante assegnazioni di fondi ad altri soggetti); — le *spese per l'acquisizione di partecipazioni, azioni*, per conferimenti e per concessioni di crediti per finalità produttive, ecc. Esse rappresentano, in definitiva, il contributo che lo Stato dà alla formazione del capitale produttivo del paese.

¹⁸⁶ Documento di Economia e Finanza 2019.

naturalmente con l'aggiunta dei contributi agli investimenti, ammontano a 2,02 miliardi di €, e sono pari a 4,07% degli stessi investimenti (che nel 2018 pesavano per il 6,1% del totale).

2.4.6 Rimborsi dalle passività finanziarie

All'interno del: quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza per il triennio 2019-2021, che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, è previsto: il rimborso passività finanziarie nel 2019 per 231.508.421.996 €, nel 2020 verranno stanziati 228.909.264.482 € e, nel 2021 244.835.769.314 €¹⁸⁷. Nel 2019, il rimborso delle passività finanziarie ha un'incidenza per il 26,62% del budget totale di spesa. All'interno del bilancio per azioni vi è una tabella per il rimborso del debito statale che è il seguente:

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA									999/644/3
RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE - BILANCIO DI COMPETENZA TRIENNALE 2019 - 2021									ALLEGATO A/1
(in Euro)									
MINISTERI		INVESTIMENTI FISSI LOROI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	TOTALE
ECONOMIA E FINANZE	2019	401.425.130	12.407.944.183	5.200.458.490	73.000.000	219.062.677	9.453.449.615	2.908.223.543	30.723.573.638
	2020	368.993.192	12.018.895.863	7.506.630.357	3.000.000	160.641.982	7.933.844.635	2.659.600.000	30.711.606.029
	2021	317.884.364	15.819.726.943	6.219.178.414	3.000.000	124.239.415	8.256.500.161	1.656.520.000	32.397.049.297
SVILUPPO ECONOMICO	2019	43.743.045	306.351.145	3.195.884.887	25.000.000	<<	110.415.319	137.000.000	3.818.304.396
	2020	68.673.045	236.351.145	3.396.866.470	76.000.000	<<	79.947.319	80.000.000	3.937.837.979
	2021	68.672.406	163.751.145	3.001.045.118	25.000.000	<<	175.947.319	30.000.000	3.484.415.988
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	2019	29.261.585	26.717.378	<<	<<	<<	<<	<<	55.978.963
	2020	29.532.761	27.717.378	<<	<<	<<	<<	<<	57.250.139
	2021	26.232.761	27.717.378	<<	<<	<<	<<	<<	53.950.139
GIUSTIZIA	2019	418.118.909	<<	<<	<<	<<	11.000.000	<<	429.118.909
	2020	465.290.189	<<	<<	<<	<<	<<	<<	465.290.189
	2021	322.143.025	<<	<<	<<	<<	<<	<<	322.143.025
AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	2019	28.639.780	<<	<<	4.725.000	<<	2.000.000	<<	35.364.780
	2020	33.612.483	<<	<<	<<	<<	2.000.000	<<	35.612.483
	2021	33.612.483	<<	<<	<<	<<	2.000.000	<<	35.612.483
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	2019	49.808.145	3.138.025.137	8.220.456	5.400.000	190.865.898	<<	1.000.000	3.393.319.636
	2020	49.808.145	2.874.615.188	8.220.456	5.400.000	178.115.898	<<	1.000.000	3.117.159.687
	2021	25.836.270	2.398.975.549	8.220.456	5.000.000	178.115.898	<<	1.000.000	2.617.148.173
INTERNO	2019	490.322.029	1.290.885.925	<<	2.477.920	<<	<<	200.000.000	1.973.685.874
	2020	693.409.125	926.086.168	<<	<<	<<	<<	200.000.000	1.819.495.293
	2021	620.326.047	763.736.168	<<	<<	<<	<<	<<	1.384.062.215
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	2019	180.181.488	287.117.501	<<	1.000.000	<<	4.291.365	5.000.000	477.590.354
	2020	163.276.698	264.659.036	<<	5.900.000	<<	501.365	5.000.000	438.437.099
	2021	110.725.073	248.176.726	<<	10.900.000	<<	3.339.273	<<	372.241.072
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2019	888.302.426	2.310.557.396	782.646.425	3.705.323	117.388	1.165.589.834	<<	5.150.918.792
	2020	737.453.023	5.390.357.223	318.988.360	3.705.323	117.388	1.078.730.628	<<	7.529.351.045
	2021	587.592.648	2.028.184.909	270.941.417	3.465.827	148.117.388	864.864.196	<<	3.912.166.385
DIFESA	2019	1.966.023.278	<<	<<	14.617	54.901.000	10.000.000	<<	2.030.938.895
	2020	2.521.067.240	<<	<<	14.617	54.901.000	10.000.000	<<	2.612.062.857
	2021	2.639.669.844	<<	<<	14.617	54.901.000	<<	<<	2.694.585.461
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	2019	67.096.937	110.014.421	69.935.506	5.000.000	<<	32.073.039	<<	284.119.903
	2020	62.452.889	98.053.346	61.732.441	15.000.000	<<	25.063.118	<<	262.301.794
	2021	58.516.007	69.123.346	51.712.441	<<	<<	14.500.000	<<	193.851.794
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2019	709.195.602	9.236.753	247.715.157	140.870.202	<<	<<	<<	1.107.017.714
	2020	564.968.357	2.701.683	244.115.157	103.043.310	<<	<<	<<	914.858.507
	2021	400.840.076	3.563.017	244.115.157	55.527.086	<<	<<	<<	704.066.236
SALUTE	2019	2.980.652	214.646.688	<<	<<	<<	6.046.805	<<	223.674.145
	2020	3.980.652	154.348.692	<<	<<	<<	13.048.805	<<	171.376.149
	2021	5.880.652	148.676.192	<<	<<	<<	11.046.805	<<	165.803.649
TOTALE	2019	5.275.099.036	20.061.496.527	9.564.870.921	261.193.062	464.946.963	10.794.865.977	3.251.223.543	49.703.695.996
	2020	5.789.547.799	21.993.785.722	11.596.553.241	211.163.250	393.776.268	9.143.133.870	2.945.600.000	52.073.560.150
	2021	5.217.932.550	21.671.831.373	9.804.213.003	102.007.530	505.373.701	9.328.197.754	1.687.520.000	48.317.075.917

¹⁸⁷ Ufficio legislativo, "dossier n.78/sezione I: legge di bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi", Senato, novembre 2018, Roma.

La cifra per il 2019, per rimborsare i titoli del debito statale è di 228.304.370.200 € (rispetto ai 225.345.370.200 € nel 2018)¹⁸⁸, poi nel 2020 andranno rimborsati 226.704.370.200 €, e nel 2021 invece, vi sarà una cifra pari a 242.854.370.200 €. In aggiunta ai titoli del debito, vi è il rimborso dei buoni postali all'interno del capitolo 9540 che risulta pari a 100.000 € per tutto il triennio, e il rimborso alla Banca d'Italia nel capitolo 9591 per il: rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire, che prenderà una cifra pari a 3.000.000 in ogni anno del triennio¹⁸⁹. Invece, nel capitolo 9590 è integrato: il Rimborso Totale o rinegoziazione di Passività a carico dello Stato che risulta essere una cifra di 500.000.000 per il 2019, nel 2020 di 600.000.000, che si stabilizza sulla stessa cifra anche nel 2021. Una delle cifre maggiori è per la missione debito pubblico, che impegna nel 2019 la cifra di 303.050.130.200, riducendosi nel 2021 a 227.307.470.200, e per concludersi con i 243.457.470.200 € preventivati per il 2021.

¹⁹⁰Il programma: oneri per il servizio del debito statale, nel 2019 chiameranno per una cifra pari a 74.242.660.000; che cresceranno per il 2020 e il 2021 prima a 77.730.060.000 € e poi a 82.729.910.000 €. L'azione che rientra in tale programma e viene denominata allo stesso modo: oneri per il servizio del debito statale, con un importo di spesa pari a 67.022.910.000 €. Al capitolo 2214 al suo interno, definito come: interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi, con una cifra di € 53.503.900.000; il capitolo 2215: interessi di buoni ordinari del tesoro con un importo 1.200.000.000 €; il capitolo successivo 2216: interessi sui certificati di credito del tesoro di varie tipologie nonché interessi derivanti vengono stanziati 1.600.000.000 €; al capitolo 2218 vi è: il fondo occorrente per far fronte agli

¹⁸⁸ Ufficio legislativo, “*disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Legge europea 2018*”, Senato, 4 dicembre 2018, Roma.

¹⁸⁹ Ragioneria. Dello Stato, “*Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze*”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁹⁰ Ragioneria. Dello Stato, “*Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze*”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

oneri, in cui è stanziata la cifra di 3.500.000.000; al capitolo 2219 definito: interessi sui prestiti internazionali con la cifra di 5.251.000.000 €; al capitolo 2222: somma da utilizzare per il pagamento degli interessi conseguenti all'assunzione da parte dello Stato della garanzia sulle obbligazioni emesse e i mutui contratti da ISPA per la realizzazione del sistema AV/AC, che ha ricevuto uno stanziamento pari a 468.000.000 €; il capitolo 2220: spesa per interessi e ogni altro onere derivante dalla gestione e movimentazione della liquidità giacente sul conto disponibilità, stanziando una cifra di 200.000.000 €; il capitolo 2217 prevede: spese per il pagamento di interessi legali sul rimborso di cedole o titoli di Stato sottratti, distrutti o smarriti, ha ricevuto un finanziamento di 10.000 €; e l'ultimo capitolo inerente a tale azione è il numero 7608: oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizioni sui derivati, che riceve 1.300.000.000 €.

La susseguente azione è oneri finanziari su buoni postali fruttiferi che riceva un importo di 6.014.738.000 €. Tale azione contiene: ¹⁹¹il capitolo 2152: oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentari, che riceve un importo di 12.000 €; al capitolo 2242 che è stato nominato: spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni altro onere relativo all'emissione ed alla gestione dei prestiti, con uno stanziamento di 110.000.000 €; a cui si aggiunge il capitolo 7608: oneri derivati dalle operazioni su garanzia da esposizioni sui derivati, che ha richiesto uno stanziamento di una cifra pari a 1.300.000.000 €.

Inoltre, per l'azione: oneri finanziari sui buoni postali fruttiferi è stato necessario uno stanziamento di 6.014.738.000 € ¹⁹². Seguito dal capitolo 2152: oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentari, ha ricevuto uno stanziamento di 12.000 €; e al capitolo 2242: spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni altro onere relativo all'emissione ed alla gestione dei prestiti, che riceve 110.000.000 €; e infine all'ultimo capitolo preso in

¹⁹¹ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁹² Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in azioni, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

esame, il numero 2247, che è denominato: provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività nonché commissioni per la gestione dei buoni postali fruttiferi, troviamo uno stanziamento di 975.000.000 €.

L'azione: oneri per la gestione del debito statale richiama, nel 2019, la cifra di 1.085.012.000 €; questa azione è stata introdotta principalmente per pagare il collocamento delle emissioni, e assorbe 975.000.000 €¹⁹³.

Il programma rimborsi del debito statale, con la Legge di bilancio 2019, usufruisce di un importo di 228.807.420.000 €¹⁹⁴. All'interno di questo programma troviamo il capitolo 9502: rimborso di buoni del tesoro poliennali e pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli stessi, che richiede 180.000.000.000 €¹⁹⁵; il capitolo 9537 figura: il rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riservati alla Banca d'Italia, per il rimborso di un valore pari a 44.000.000.0000 €; e al capitolo successivo, il numero 9539, troviamo: il rimborso dei prestiti internazionali nonché pagamento di oneri relativi all'attuazione o all'estinzione di operazioni di ristrutturazione di prestiti emessi all'interno e all'estero. Che riceve 4.300.000.000 €¹⁹⁶.

¹⁹³ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in azioni, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁹⁴ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in programmi, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁹⁵ Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in capitoli, Ministero dell'Economia e Finanze”*, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

¹⁹⁶ Un buono ordinario del tesoro (BOT) è un titolo zero-coupon, ovvero un titolo senza cedola, di durata inferiore o uguale ai 12 mesi, emesso dal Governo italiano allo scopo di finanziarne il debito pubblico.

2.4.7 Analisi del Bilancio

L'analisi del Bilancio dello Stato delinea l'alta incidenza del Debito Pubblico sulle finanze dello Stato, e di come anche se vi è stato un tentativo, una caratterizzazione politica dello stesso risulta praticamente impossibile; infatti, il rimborso del debito assorbe il 26,6%, gli interessi incidono al 9,1%, e la macchina amministrativa (in cui risiede le spese per il reddito da lavoro dipendente) che assorbe il 10,75 %¹⁹⁷. La politicizzazione del bilancio si può evincere da due principali manovre che sono: il “reddito di cittadinanza” e “quota cento”. Fondamentale all'interno della ristrutturazione del debito è comprendere se le nuove obbligazioni emesse sono a condizioni migliori o peggiori rispetto a quelle in scadenza. Naturalmente la politicizzazione del bilancio viene fermata anche dal “principio costituzionale del pareggio di bilancio”, che possiamo trovare all'interno dell'articolo 81 della Costituzione; principio che assicura la salute e l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio¹⁹⁸.

Oltre alla mancata politicizzazione del bilancio per l'esistenza del pesante debito pubblico, non possiamo dimenticare l'interlocuzione con le autorità europee, che hanno così fermato troppo margini per le scelte dei partiti. Anche per il 2019, nonostante la presenza di un avanzo primario di 19,5 miliardi di €, la presenza del debito pubblico (che ha permesso all'Unione Europea di effettuare dell'ingerenza nella politica di bilancio italiana) risulta essere un fardello abbastanza pesante per il bilancio, assunzione esemplificata dalla missione sul debito che si rivela quella più “pesante” per il 35,7 %¹⁹⁹. Questo circolo vizioso di debiti continua in un indebitamento perpetuo, ove l'accensione dei prestiti ha un maggior importo rispetto ai debiti che vanno a rimborsare²⁰⁰. Se a questo si

¹⁹⁷ Luca Marotta, *Bilancio dello Stato italiano: il Preventivo di Competenza 2019: un tentativo di lettura*, 24 gennaio 2019, *Letture di bilanci e altro*.

¹⁹⁸ *Documento di Economia e Finanza 2019*.

¹⁹⁹ Servizio di bilancio Senato, “*dossier n.78/4 Sez. I Volume II, Legge di bilancio 2019, Art. I, commi 321.645, Art.2-19*”, Senato, 10 dicembre 2018, Roma.

²⁰⁰ Ufficio Legislativo, “*Scheda illustrativa del decreto fiscale (A.S.886)*”, Senato, Roma.

aggiunge la spesa per reddito di lavoro dipendente incide al 10,75% sulla spesa totale, possiamo definire il nostro bilancio come rigido.

Capitolo 3: Analisi e studio del “Reddito di Cittadinanza”

3.1 La Proposta Ideologica alla Base della Riforma

La proposta ideologica che si può individuare all’interno del reddito di cittadinanza, proposto dal Movimento 5 stelle, è difficilmente inquadrabile data la difficoltà nel decretare se tale norma sia rivolta al contrasto alla povertà o alla disoccupazione, risultando così ambivalente e confusa la sua individuazione.²⁰¹

3.1.1 Reddito Universale e Reddito Minimo Garantito

Per poter inquadrare il problema sopra citato, bisogna esaminare quali siano le potenziali possibilità di erogazione di reddito da parte di uno Stato, per questa motivazione, è necessario iniziare: osservare la funzione ideologica del RUE (reddito universale), che dovrebbe avere una base omnicomprensiva di tutta la popolazione di uno Stato, ricadendo a cascata tutta la cittadinanza a prescindere della capacità di reddito dei singoli individui (ad oggi l’Alaska è l’unico paese al mondo che implementa una tale modalità di erogazione di questa tipologia di reddito). In seconda battuta, possiamo incontrare il RMG (reddito minimo garantito), che a differenza del primo che ha una versione inclusiva verso e totale, ha una possibile realizzazione attraverso una visione più caritatevole, poiché anche se è vero che avverrebbe un’erogazione in denaro senza alcuna condizione lavorativa, ma, per quanto la misura vada in contrasto con la lotta di povertà, non ha un carattere totalizzante universalistico²⁰². Senza dubbio si tratta di misure a carattere “universale” rispetto al tradizionale e vigente sistema di ammortizzatori sociali, ma comunque collegato alla “cittadinanza attiva”

²⁰¹ Cosma Emilio Orsi, *Alle origini del reddito di cittadinanza, L’economia a più voci*, 2018, Milano

²⁰² Vincenzo Bavaro, *Reddito di Cittadinanza, Salario Minimo Legale e Diritto Sindacale, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2*, Il Mulino, gennaio 2014, Bologna

rispetto alla propria condizione lavorativa. In sostanza, il RMG resta collegato alla condizione di “persona che lavora” e non all’esigenza di garantire il reddito alla “persona che esiste”.²⁰³

3.1.2 Salario Minimo Legale

Al fianco dell’analisi dei possibili redditi erogati dallo Stato, è necessario visionare quali siano i possibili salari che lo Stato può imporre al mercato del lavoro, proprio come il SML (salario minimo legale). Che è già ideologicamente separabile dalla visione che si può avere rispetto ai redditi, dato che il salario presuppone una condizione lavorativa già preesistente e non la sua mancanza. Infatti, noi accomuniamo la visione del reddito con quella del salario solamente perché è una delle modalità dello Stato per interagire verso la prevenzione delle classi disagiate, che si possono effettuare tramite ipotesi di reddito. Per esempio, in Italia non è prevista la retribuzione minima fissata per legge, avendo attribuito alla contrattazione collettiva il compito di fissare i principi sanciti dall’Art.36 della Costituzione (in cui si evidenzia la partecipazione della stesura alla Costituzione stessa, del partito socialista e del partito comunista) sulla proporzionalità, e in particolar modo della sufficienza di retribuzione. La contrattualizzazione del salario minimo sufficiente ha comportato, oggettivamente, la “privatizzazione” (anche se in modalità collettiva) del minimo sufficiente “a garantire un’esistenza libera e dignitosa “ai lavoratori e alle proprie famiglie. Tale “privatizzazione collettiva”, pertanto, che ha autonomamente delineato ambiti di efficacia di tale “minimo sufficiente”, sempre più ristretti e particolari che ha reso sempre più distante a la dimensione “generale” e “universale” della retribuzione minima sufficiente di origine costituzionale.²⁰⁴

Ergo, l’esistenza al diritto fondamentale a garantire un salario minimo che sia sufficiente per un’esistenza libera e dignitosa, in seguito alla privatizzazione, è

²⁰³ Cosma Emilio Orsi, *Alle origini del reddito di cittadinanza, L’economia a più voci*, 2018, Milano

²⁰⁴ Vincenzo Bavaro, *Reddito di Cittadinanza, Salario Minimo Legale e Diritto Sindacale, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2*, Il Mulino, gennaio 2014, Bologna

sotto l'egida della dinamica contrattuale dei privati, in quanto può i privati possono frammentare l'ambito di applicazione di ciascun contratto a tal punto che quel diritto generale e universale al salario minimo sufficiente viene concretizzato in altrimenti "minimi sufficienti": solo in riferimento ai contratti nazionali delle confederazioni più rappresentative, stiamo parlando di centinaia di minimi. Nei casi in cui il contratto nazionale abbia la possibilità di coincidere con l'ambito nazionale, può risultare evidente che: il diritto universale e generale al salario minimo sufficiente è probabile che lo stesso venga razionalizzato anche a livello aziendale del sistema giuridico del lavoro.²⁰⁵

Quindi, è evidente come la natura universale di un salario minimo legale, che sia stata frammentata a causa della plurima contrattazione a natura privata, che non può che generare difformi risultati, vada a inficiare la natura universale sopra esposta e inoltre, per tale motivazione non possa avere una valenza di carattere legale, proprio per la sua sussistenza in caratteri multipli dei minimi stessi di natura variegata.

Inoltre, è da notare come, la tutela espressa dall'Art.36 sia la mancata nella garanzia dei rapporti di lavoro autonomo "per conto terzi", che non vede una possibile contrattazione a livello collettivo, ma, unicamente a livello personale (esprimendo così una forza contrattuale di gran lunga minore).

Nel 2012 con la Legge n.92, si è effettuato un tentativo di avvicinare la disciplina lavoristica con quella dei contratti collettivi per il lavoro subordinato comparabile e quello del corrispettivo minimo sufficiente. A cui bisogna aggiungere l'osservazione per cui, se la contrattazione collettiva nasce da un "concordato di tariffa", sottrarre formalmente il salario alla contrattazione stessa, significa marginalizzare il contratto collettivo come istituzione di governo del mercato del lavoro. Quindi, si può affermare come il salario minimo è comunque legato a chi va a determinare il valore minimo del salario stesso, sia che esso sia deciso a livello amministrativo che a livello sindacale.²⁰⁶

²⁰⁵ Ibidem

²⁰⁶ Patrizia Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 4, Il Mulino, dicembre 2018, Bologna.

Fino ad oggi i sindacati hanno preferito negoziare attraverso il Governo e non le direttamente le imprese, così da poter usare l'inflazione come leva per ottenere maggiori benefici nella dinamica salariale. Questo spesso genera un salario più basso, nei lavori che non hanno la copertura del SML, e questo provoca un effetto non vantaggioso per i dipendenti, che è: la tentazione della fuga dal contratto nazionale, che potrebbe costringere i dipendenti a fuoriuscire da questi termini predefiniti dal contratto nazionale, in modo da essere più competitivi sul mercato stesso. Tutto ciò è fondamentale per l'elaborato, perché spiega le problematiche principali che gli strumenti di tutela per disoccupazione e povertà hanno evidenziato nella loro applicazione e nella loro strutturazione teorica. E interfacciandosi con lo Stato italiano, bisogna comprendere come: il SML applicato in Italia possa rispecchiare il vincolo costituzionale definito dall'Art 36, a cui si aggiunge spontaneamente la domanda del se è possibile che l'esistenza libera e dignitosa (presente all'interno dell'Art36 Cost.) debba coincidere con il RMU.²⁰⁷

3.1.3 Pensiero ideologico

Evidenziate quali siano le principali storiche erogazioni del reddito e tutela del sussidio, possiamo analizzare come il reddito di cittadinanza proposto dal Movimento 5 stelle, non rispecchi criteri di distribuzione sociale del reddito, dato che condiziona la sua erogazione allo svolgimento di lavori socialmente utili, o il suo uso attraverso la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro. Cosa che potrebbe generare delle ambivalenze all'interno a causa del principio costituzionale, per cui la Repubblica è fondata sul lavoro, tesi sotto cui si possono prendere le parole del filosofo francese André Gorz:

<< reddito e appartenenza ad una comunità micro-sociale non sono sufficienti a farti sentire che sei un cittadino, eguale a chiunque altro e partecipe a pieno titolo a quella società. Per sentirti eguale a chiunque altro, devi anche sentire

²⁰⁷ Patrizia Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 4, Il Mulino, dicembre 2018, Bologna.

che sei utile a quella società nel suo insieme e che essa ha bisogno delle capacità e della perizia di cui sei eventualmente dotato. >> ²⁰⁸

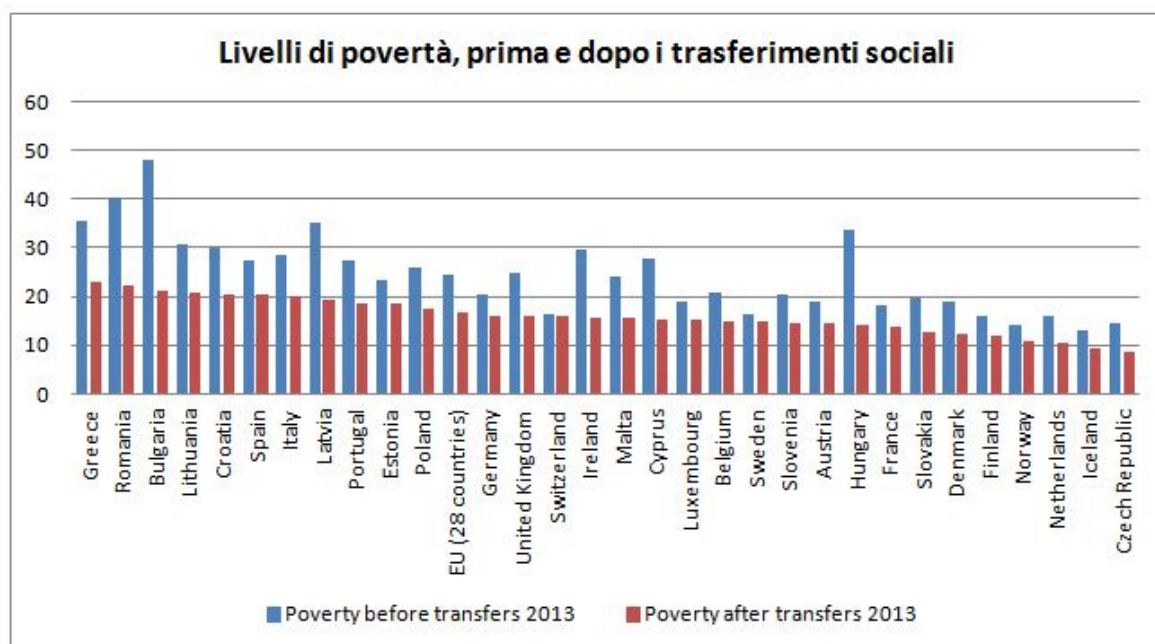
Tali dichiarazioni, infatti, vanno a supportare la teoria della *flexsecurity*, per cui il RUE possa avere un impatto positivo nel contratto del lavoro, grazie alla minore soggezione al ricatto, quanto a lubrificare la transizione dei lavoratori nel mercato del lavoro, in linea con l'ideologia della *flexsecurity* in base alla quale la libertà è dell'impresa e la sicurezza è delle persone.²⁰⁹

Da qui possiamo collegare il Reddito di Cittadinanza proposto dai 5 stelle, che sarebbe più appropriato chiamare come: reddito di cittadinanza condizionato (RCC) perché è erogato solamente in concomitanza della prestazione del singolo ricevente verso la comunità, attraverso servizi sociali.

L'erogazione del RCC inteso come quello proposto dal primo partito dopo l'elezione del 2018 avrebbe avuto carattere di efficienza nel momento in cui la quantità erogata raggiunga la quantità di ottimo a livelli erogativi del RMG. In Italia il modello proposto e poi applicato ha una caratteristica sicuramente di ritardo temporale rispetto ai paesi con un welfare simile (Spagna, Portogallo), e ha un impatto probabile molto più vicino ai tassi di povertà assoluta, rispetto a quelli di disoccupazione.

²⁰⁸ André Gorz, *Società, comunità e reddito di base*, in AA. VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995, (p.11)

²⁰⁹ Adalberto Perulli, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, I (pp.247)

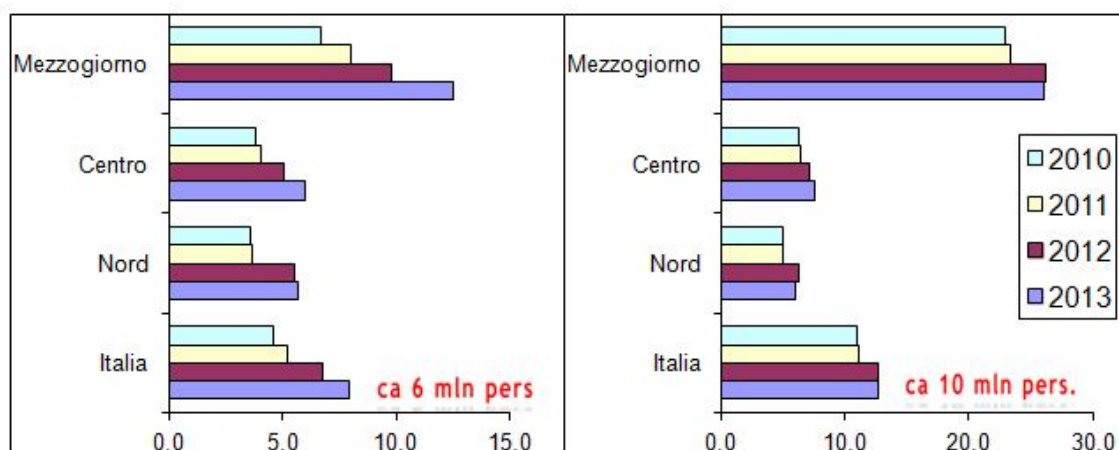


È evidente come per l'Italia, nel periodo pre-inserimento della norma del reddito di cittadinanza (2015), era al 9° posto per livelli di povertà prima dei trasferimenti nell'UE, e peggiora la sua posizione dopo i trasferimenti raggiungendo il 7° posto (evidenziando una bassa efficienza del nostro sistema sociale) posizione su cui incide anche la precedente assenza del reddito di cittadinanza e del reddito di inclusione. Tesi supportata dal fatto che con l'Italia e la Grecia (l'altro paese con una mancanza di uno strumento di tipologia del reddito) durante la crisi del 2008-2011 hanno visto esplodere i loro tassi di povertà, con un livello di superiore rispetto al resto dei paesi dell'area euro. La crisi degli investimenti, con il conseguente effetto negativo sulla domanda aggregata, avrebbe potuto essere compensato dalla presenza del reddito stesso, con un potenziale impatto sui consumi.²¹⁰

²¹⁰ Patrizia Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 4, Il Mulino, dicembre 2018, Bologna.

Figura 5a Povertà assoluta (% individui)
Soglia Nazionale (media individuale): 663€

Figura 5b – Povertà relativa (% individui)
Soglia monetaria 583€ (972€ x 2 in fam.)



Fondamentale l'ultima tabella è come per tale misura (R.C.) avrebbe un'incidenza omogenea sul territorio, in quanto le regioni meridionali²¹¹ avrebbero un beneficio superiore rispetto a quelle centrali²¹² e settentrionali²¹³, dimostrando come vi sia un alto squilibrio tra il numero dei cittadini sotto la soglia di povertà minima²¹⁴.

²¹¹ Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna.

²¹² Lazio, Umbria, Molise, Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche.

²¹³ Friuli-Venezia-Giulia, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Trentino, Veneto.

²¹⁴ Che corrisponde a 663 € mensili e 7.956 € annui, una somma che compensi tali cifre è pari a un potenziale reddito minimo garantito.

3.2 Analisi della norma

Il reddito di cittadinanza è stato attuato tramite il decreto-legge del 28 gennaio 2019 n.4, denominato: disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Il Presidente della Repubblica nell'introduzione al decreto citando gli Art. 77²¹⁵ e 87²¹⁶ della Costituzione e facendo leva sul carattere di urgenza della norma che prevede una misura di contrasto alla povertà, per prevenire l'esclusione sociale e garantire il diritto al lavoro. Decreta l'attuazione al decreto già citato.

3.2.1 Reddito di Cittadinanza

Nell'articolo 1, al comma 1, si denomina la norma RdC e la si inquadra come una politica attiva del lavoro come garanzia del diritto del lavoro, e di contrasto della povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, così da definirlo come un livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili. E nel

²¹⁵ Il Governo non può, senza delegazione delle Camere [cfr. art. 76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni [cfr. artt. 61 c. 2, 62 c. 2]. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

²¹⁶ Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere [cfr. art. 74 c.1]. Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione [cfr. art. 61 c.1]. Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo [cfr. art. 71 c.1]. Promulga le leggi [cfr. artt. 73, 74, 138 c.2] ed emana i decreti aventi valore di legge [cfr. artt. 76, 77] e i regolamenti. Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione [cfr. artt. 75, 138 c.2]. Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato. Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere [cfr. art. 80]. Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere [cfr. art. 78]. Presiede il Consiglio superiore della magistratura [cfr. art. 104 c.2]. Può concedere grazia e commutare le pene. Conferisce le onorificenze della Repubblica.

comma 2 si delinea come le persone che abbiano superato i 67 anni di età, siano incluse in una misura denominata pensione di cittadinanza.²¹⁷

3.2.2. I beneficiari del reddito

All' Art.2 è analizzata la fascia di determinazione dei beneficiari, che per poter usufruire di tale manovra dovranno farne richiesta e rispettare dei requisiti minimi.²¹⁸

- Requisiti di cittadinanza: ovvero sia essere in possesso della cittadinanza italiana o di un paese membro dell'Unione europea o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. O essere residenti in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due devono essere stati in modo continuativo.
- Requisiti reddituali e patrimoniali: il beneficiario deve possedere una situazione economica equivalente (ISEE), di cui al Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013 n. 159, inferiore ad una cifra di 9.360€. Avere un immobile, difforme alla casa di abitazione, non superiore alla soglia, sempre su definizione ISEE pari a 30.000€. Invece, per il patrimonio mobiliare (sempre a fini ISEE), deve essere sotto la soglia di 6.000 €, con una tolleranza di 2.000 € per ogni membro aggiuntivo nel nucleo familiare, ma con un tetto di 10.000€, che però può essere maggiorato di 1.000 € per ogni figlio successivo al secondo (invece per ogni membro del nucleo familiare con disabilità è permesso un incremento di 5.000 €).
- Riferimento ai beni durevoli: per poter essere beneficiari del RdC, bisogna che nessun membro del nucleo familiare abbia intestato a suo nome autoveicoli con cilindrata superiore ai 1.600 cc e motoveicoli con

²¹⁷ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²¹⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

cilindrata superiore ai 250 cc, e che l'immatricolazione sia avvenuta negli ultimi due anni (da questo computo si escludono i veicoli beneficiari di esenzione fiscale per coloro i quali siano persone con disabilità). Inoltre, nessun membro del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo una qualsivoglia tipologia di nave o imbarcazioni da diporto (di cui all'Art.3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n.171).

- Non hanno diritto al RdC i nuclei familiari che al loro interno comprendono soggetti disoccupati, che sono in tale situazione a causa di dimissioni volontarie nei 12 mesi precedenti, a meno che, le dimissioni non siano per giusta causa.
- La definizione di nucleo familiare, ai sensi del RdC, viene usato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 159 del 2013 all'Art.3. Ai coniugi permangono nel medesimo nucleo anche a seguito di separazione o divorzio, qualora continuino a risiedere nella stessa abitazione. Il figlio maggiorenne non convivente con i genitori fa parte del nucleo familiare dei genitori esclusivamente sotto la soglia di 26 anni.
- Per i requisiti di accertamento del mantenimento del RdC, al valore dell'ISEE di cui al comma 1, lettera b), numero 1, è sottratto l'ammontare del RdC percepito dal nucleo beneficiario eventualmente incluso dell'ISEE, rapportato al corrispondente paramento della scala di equivalenza.
- Il godimento del beneficio prodotto dal RdC non esclude il godimento della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impegno (NA-Spl), di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n.22, e di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria ove ricorrano le condizioni di cui al presente articolo.²¹⁹

²¹⁹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

3.2.3 Beneficio Economico

All'Art.3 viene definito il beneficio economico, in cui si definisce su base annua, e viene composto da due elementi principali. Nel primo caso, vi è una componente ad integrazione del reddito familiare, che viene definito all'Art.2, comma 6, fino alla soglia di 6.000 € moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui all'articolo 2 comma 4. Invece, nel secondo caso ci è una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di euro 3.360 annui.

Al contrario, per la pensione di cittadinanza la soglia espressa al comma 1, lettera a), è incrementata ad euro 7.560 €, mentre il massimo che viene indicato al comma 1 lettera h) è definito per un ammontare pari a 1.800 €.

L'integrazione di cui al comma 1 è esentato dal pagamento dell'IRPEF ai sensi dell'Art.34, terzo comma del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n.601. Comunque, il beneficio non può essere complessivamente superiore ad una soglia di 9.360 € annui, moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotta per il valore del reddito familiare. Il beneficio economico non può essere altresì inferiore ad euro 480 annui, fatto salvo il processo dei requisiti di cui all'Art.2. Il RdC decorre dal mese dal mese successivo a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore della sua base annua (escludendo così la modalità di uso della quattordicesima e quindicesima). Ulteriormente, il beneficio può essere riconosciuto solamente se il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'Art.2, e per non più di 18 mesi in un periodo continuativo. Al termine di 18 mesi, si può rinnovare l'erogazione, solamente dopo una sospensione di 18 mesi (non si interrompe l'erogazione nel caso di passaggio a pensione di cittadinanza).²²⁰

²²⁰ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Attraverso il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, ad adottarsi entro sei mesi della data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità di erogazione del RdC suddiviso per ogni singolo componente del nucleo familiare maggiorenne, a decorrere dai termini di cui all'Art.5, comma 6, terzo periodo. In caso di variazione della condizione occupazionale nelle forme dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso di erogazione del RdC, il maggior reddito dal lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è ordinariamente recepito nell'ISEE per l'intera annualità. Come definito dai commi 9 e 10: ²²¹

“In caso di variazione della condizione occupazionale nelle forme dell'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, svolta sia in forma individuale che di partecipazione, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del RdC, la variazione dell'attività è comunicata all'INPS entro trenta giorni dall'inizio della stessa a pena di decadenza dal beneficio, per il tramite della Piattaforma digitale per il Patto per il lavoro di cui all'articolo 6, comma 2, ovvero di persona presso i centri per l'impiego. Il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività ed è comunicato entro il quindicesimo giorno successivo al termine di ciascun trimestre dell'anno. A titolo di incentivo, il beneficiario fruisce senza variazioni del Rdc per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, ferma restando la durata di cui al comma 6. Il beneficio è successivamente aggiornato ogni trimestre avendo a riferimento il trimestre precedente. Le medesime previsioni di cui ai commi 8 e 9 si applicano nel

²²¹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

caso di redditi da lavoro non rilevati per l'intera annualità nell'ISEE in corso di validità utilizzato per l'accesso al beneficio. In tal caso, i redditi di cui ai commi 8 e 9 sono comunicati e resi disponibili all'atto della richiesta del beneficio secondo modalità definite nel provvedimento di cui all'articolo 5, comma 1."²²²

In seguito al comma 11, viene inserito l'obbligo da parte del beneficiario di comunicare all'ente erogatore (non oltre 15 giorni), qualsiasi tipologia di variazione patrimoniale, che generi la perdita dei requisiti patrimoniali definiti all'Art.2. Nei commi 12 e 13 viene inserito il Patto per il lavoro che i beneficiari sottoscrivono, e di come un nucleo familiare che al suo interno ha un soggetto sotto pena detentiva vedrà lo stesso non rientrare nel conteggio dei parametri della scala di equivalenza. Nei commi 14 e 15, invece, viene determinato come chiunque fruisca del sussidio e ne venga privato senza pena sanzionatoria lo può nuovamente richiedere, e che il beneficio è ordinariamente fruito entro il mese successivo a quello di erogazione.²²³

3.2.4 Patto per il Lavoro e Patto per l'Inclusione Sociale

All'interno dell'articolo 4, viene sottoscritto al comma 1, di come il beneficiario per diventare tale deve sottoscrivere un patto per l'immediata disponibilità al lavoro, per ogni maggiorenne del gruppo familiare che effettua la richiesta, e inoltre, deve avere un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità. E al comma 2 di come ogni componente del nucleo familiare, che sia maggiorenne e non sia iscritto ad un corso di studio, devono sottostare agli obblighi derivanti dal patto per l'inclusione sociale. E nel terzo comma, vengono inserite le modalità per cui chi fruisce del beneficio se è sotto carichi

²²² Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²²³ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

di cura, è esonerato dagli obblighi derivanti dal patto per l'inclusione. Nel quarto comma, viene definito che tutti i soggetti che non possono essere esclusi dal beneficio, devono dare immediata disponibilità al lavoro di persona tramite la piattaforma istituita appositamente, al seguente indirizzo <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti>. All'interno del quinto comma, viene definito il termine di 30 giorni in cui il soggetto deve essere convocato presso i centri per l'impiego e deve possedere almeno uno dei seguenti requisiti:

- Assenza di occupazione da non più di due anni.
- Età inferiore a 26 anni.
- Essere beneficiario della NASpl (un altro armonizzatore sociale contro la disoccupazione).
- Essere iscritto (negli ultimi due anni) al Patto di servizio in corso di validità presso i centri per l'impiego ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.²²⁴

Nel comma 6, viene spiegato come chiunque non abbia siglato il PIS alla richiesta del beneficio lo debba fare nel momento del primo incontro presso il centro per l'impiego, e di come questo luogo sia imputato a decretare gli esoneri dagli obblighi già espressi. All'interno del comma 7 viene spiegato come qualsiasi patto per il lavoro siglato precedentemente diviene autonomamente il PSI. Nell'ottavo comma, vengono definiti gli obblighi dei beneficiari:

- Collaborare con l'operatore addetto all'operazione alla redazione del bilancio delle competenze (per definire il PIS).
- Per accettare gli obblighi derivanti del PIS, bisogna effettuare la registrazione sulla piattaforma digitale. E seguire il PIS, nello scrivere il diario delle attività per la ricerca del lavoro, che deve essere attiva.
- Accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, in cui sono inclusi anche i progetti per favorire l'auto-imprenditorialità.

²²⁴ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

- Essere sottoposti ai colloqui psicoattitudinali e le possibili conseguenti prove di selezione finalizzate all'assunzione.
- I beneficiari sono costretti ad accettare almeno una delle tre offerte di lavoro (che devono essere ritenute congrue), ai sensi dell'Art. 3, comma 6, in caso del rifiuto di accettazione si perde il beneficio.²²⁵

Nel nono comma, vi è la definizione di un'offerta congrua per il lavoro:

- Per i primi dodici mesi viene definita congrua un'offerta di lavoro che sia a meno di 100 chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, alla seconda offerta la distanza diventa 250 chilometri, e alla terza, invece, è valida per tutto il territorio italiano.
- Dopo i primi dodici mesi, in cui il soggetto è fruitore del beneficio, è congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri sia per la prima che per la seconda offerta, invece, per la terza si estende su tutto il territorio.
- Nel caso di un beneficio rinnovato, già falla prima offerta tutto il territorio risulta come congrua.
- Nel caso in cui all'interno del nucleo familiare vi siano membri con disabilità, alla terza offerta non verrà aumentata la distanza al territorio italiano.²²⁶

Al comma 10, si esplicita come nel caso in cui venga accettata un'offerta collocata oltre duecentocinquanta chilometri di distanza della residenza del beneficiario, il soggetto riceverà il beneficio per altri 3 mesi come compensazione dello spostamento. L'undicesimo comma, prevede che il richiedente in condizioni difformi da quelle espresse al quinto comma, entro 30 giorni deve essere convocato dai servizi competenti per il contrasto alla povertà

²²⁵ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²²⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

dei comuni. Nel comma 12, in seguito alla valutazione preliminare, i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, i servizi competenti sono comunque individuati presso centri per l'impiego e i beneficiari sottoscrivono il PIS, entro i successivi 30 giorni. Nel comma 13, il PIS assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'Art.6 del decreto legislativo n. 147 del 2017, ai fini del RdC e ad ogni altro fine, il progetto personalizzato medesimo ne assume la denominazione. Al comma 14, il PIS e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Il comma 15, in coerenza con il profilo professionale del beneficiario con le competenze acquisite in ambito formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso i centri per l'impiego.²²⁷

3.2.5 Richiesta, Riconoscimento ed Erogazione del Beneficio

All'interno dell'Art.5, viene definita la modalità di erogazione del RdC, che è determinato il quinto giorno di ciascun mese, presso il gestore del servizio integrato di cui all'Art 81, comma 35, lett. b), del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazione, della legge 6 agosto 2008, n.133. il RdC può anche essere richiesto mediante modalità telematica, alle medesime condizioni stabilite in esecuzione del servizio affidato. Nel secondo comma, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali possono essere individuate modalità di presentazione della richiesta del RdC, con contestuale presentazione della DSU ai fini ISEE. E al comma terzo, viene riconosciuto il RdC da parte dell'INPS, ai fini del riconoscimento del beneficio. L'INPS verifica, entro 5 giorni lavorativi dalla data di comunicazione, il possesso dei requisiti per l'accesso al RdC. Nel quarto comma, si prevede che le more del

²²⁷ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

completamento dell'Anagrafe nazionale rimanga competenza dei comuni la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno. E nel quinto comma, vengono descritti i requisiti economici di accesso al RdC, di cui all'Art.2, comma 1, lettera b), si considerano posseduti per la durata della attestazione ISEE in vigore al momento di presentazione della domanda e sono verificati nuovamente solo in caso di presentazione della DSU.

Al comma quinto, vi è la piattaforma del PSI che deve essere rappresentata altresì uno strumento utile al coordinamento dei servizi a livello territoriale. E le funzioni sono:

- Comunicazione da parte dei servizi competente dei comuni ai centri per l'impiego delle informazioni sui progetti per la collettività attiva ai sensi dell'Art.4 comma 15, nonché quelle sui beneficiari del RdC.
- Vi deve essere la condivisione tra i comuni e i centri per l'impiego, i servizi territoriali, con riferimento ai beneficiari per i quali il bisogno sia complesso e multidimensionale, al fine di consentire la sottoscrizione del PSI.
- Il coordinamento del lavoro tra gli operatori dei centri per l'impiego, i servizi sociali e gli altri servizi territoriali, con riferimento ai beneficiari per i quali il bisogno sia complesso e multidimensionale.
- La condivisione dell'informazione sui PIS che sono già stati sottoscritti, quando viene richiesto per la fruizione del beneficio integrate o modificare i sostegni e gli impegni in relazione ad attività di competenza del centro per l'impiego ovvero del servizio sociale.²²⁸

Al sesto comma, i centri per l'impiego e i comuni devono effettuare le segnalazioni alle piattaforme dedicate l'elenco dei beneficiari per cui sia stata osservata una qualsiasi anomalia nei consumi e nei comportamenti dai quali si possa dedurre una eventuale non veridicità dei requisiti economici, reddituali e patrimoniali dichiarati e la non eleggibilità del beneficio. Nel comma 7, sono individuati i tre soggetti competenti dei controlli che sono: INPS, Ministero del

²²⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

lavoro e delle politiche sociali e dall'ANPAL, che devono essere supportati dai centri per l'impiego e per i comuni. All'ottavo comma, si esplica come per attuare il RdC anche attraverso appropriati strumenti e piattaforme informatiche che aumentano l'efficienza del programma e l'allocazione del lavoro.²²⁹

3.2.6 Sanzioni

Nel capitolo 7, il comma 1 definisce che a meno che il fatto non costituisca un reato più grave, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'Art.3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere (come l'omissione delle informazioni), è punito con la reclusione da due a sei anni. Nel secondo comma, viene inquadrata la sanzione per l'omessa comunicazione della variazione del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'Art. 3, commi 8, 9 e 11, viene punito con la reclusione da 1 a 3 anni. Al terzo e al quarto comma, si inquadra la definizione dei reati dei commi 1 e 2 e per quello previsto dall'Art.640-bis del codice penale, nonché alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti per gli stessi reati, consegue di diritto l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva, e la restituzione del beneficio già precedentemente erogato.²³⁰ La revoca deve essere processata dall'INPS. Il comma 5 definisce la decadenza del beneficio del RdC quando un membro del nucleo familiare:

- Non effettua la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (di cui all'Art.4 dei commi 4 e 6), ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero.
- Non sottoscrivere il Patto per il lavoro il PIS, di cui all'Art.4 commi 7 e 12, ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero.

²²⁹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²³⁰ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

- Mancata partecipazione, senza giustificazione alle iniziative che hanno carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, di cui all'Art.20, comma 3, lettera h), del decreto-legislativo. N.150 del 2015 e all' Art.9, comma e lettera e) del decreto in questione.
- Non aderisce ai progetti di all'Art.4, comma 15, nel caso in cui il comune di residenza li abbia istituiti.
- Non accetta almeno una delle 3 congrue offerte ai sensi dell'Art.4, o nel caso di rinnovo non accetti la prima offerta.
- Il soggetto non effettua alcuna comunicazione secondo l'Art. 3 comma 9, cioè effettua comunicazioni di tipo mendace producendo un beneficio economico del RdC maggiore.
- Il beneficiario non presenti una DSU aggiornata nel caso in cui vi siano variazioni del nucleo.
- Sia trovato, durante le attività ispettive di rito, svolte dalle attività competenti, attività di lavoro dipendente in assenza del della comunicazione obbligatoria.²³¹

Al comma 6, è decretato la decadenza del beneficio è inoltre attuabile nel caso in cui, il nucleo familiare abbia ricevuto un beneficio maggiore rispetto a quello che sarebbe dovuto per legge, a causa di dichiarazioni mendaci in sede di DSU. E nel settimo comma, si individua la mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento, si applicano le seguenti sanzioni:

- La decurtazione di una mensilità del beneficio in caso di una mancata presentazione.
- La decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione.

²³¹Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

- La decadenza della prestazione in caso di ulteriore mancata prestazione.

232

Al nono comma, vi è il mancato rispetto degli impegni previsti nel PIS relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o formazione da parte di una componente minorenni, ovvero impegni di prevenzione a cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari, si applicano le seguenti sanzioni:

- Decurtazioni di due mensilità dopo un primo richiamo formale al rispetto degli impegni.
- La decurtazione di tre mensilità al secondo richiamo formale.
- La decurtazione di sei mensilità al terzo richiamo formale.
- La decadenza del beneficio in caso di ulteriori richiami formali.²³³

Al comma 10, l'irrogazione delle sanzioni diverse da quelle personali e il recupero dell'indebitamento, di cui al presente articolo, è effettuato dall'INPS. Il comma 11, in cui vengono difforniti al comma 3, il RdC può essere richiesto dal richiedente ovvero da altro componente il nucleo familiare solo decorsi 18 mesi dalla data del provvedimento di revoca o di decadenza. Nel comma 12, i centri per l'impiego e i comuni comunicano alle piattaforme di cui all'articolo 6, al fine della messa a disposizione dell'INPS. Al tredicesimo comma si evince che una mancata comunicazione di possibili fatti inclini alle sanzioni o alla decurtazione del beneficio, genera responsabilità disciplinare e contabile del soggetto responsabile, ai sensi dell'Art.1 della Legge 14 gennaio 1994, n.20. Nel comma 14, si determina che in caso di dichiarazioni mendaci e di conseguente accertato illegittimo godimento del RdC, i centri per l'impiego, i comuni, l'INPS, l'Agenzia delle entrate, l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), preposti ai controlli e alle verifiche, trasmettono entro 10 giorni dall'accertamento, all'autorità giudiziaria competente. E nel quindicesimo

²³² Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²³³ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

comma viene indicato come i comuni siano responsabili delle verifiche e dei controlli anagrafici, attraverso l'incrocio delle informazioni dichiarate all'interno della documentazione ISEE.²³⁴

3.2.7 Incentivi per l'Impresa e per il Lavoratore

Nell'articolo 8, al comma 1 si spiega come qualsiasi imprenditore che abbia sottoscritto la volontà di assunzione di uno dei beneficiari, dopo l'iscrizione sulla piattaforma SIUPL, ha diritto ad una decurtazione dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore, per una cifra pari a valore del RdC percepito dal soggetto, e per un massimo di 18 mesi (a cui si sottraggono i mesi già percepiti dal beneficiario), ma con un minimo di 5 mensilità, seguendo il decreto legislativo 14 settembre 2015, n.150, all'articolo 120. Nel comma 2, si specifica che gli enti accreditati possono stipulare presso i centri per l'impiego e presso i soggetti accreditati di cui all'Art.12 del decreto legislativo n.150 del 2015, laddove vi sia una legge regionale che implementi un percorso formativo o di riqualificazione professionale (che si possono effettuare anche mediante l'università ed enti pubblici di ricerca). Se in seguito a tale percorso formativo il beneficiario di RdC ottiene un lavoro, coerente con il suo profilo professionale, il suo beneficio risulta non essere superiore rispetto 390 €. Al comma 3, si inquadrano le agevolazioni incamerate nei precedenti due commi, al fine che l'impresa che assume il beneficiario debba avere un incremento occupazionale netto pari ad almeno una unità. Nel quarto comma, si inserisce un'aggiunta di come: coloro i quali tra i beneficiari, iniziano un'attività lavorativa in proprio nei primi 12 mesi di fruizione del RdC, viene riconosciuta in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità del RdC, nei limiti dei 780 €. Al comma 5, si inquadra il diritto alla fruizione degli incentivi di cui il presente articolo è subordinato al rispetto delle condizioni stabilite all'Art.1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n.296. Il comma 6 recita:

²³⁴ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

“Le agevolazioni di cui al presente articolo sono concesse ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis», del regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo e del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell’acquacoltura.”

Nel comma 7, vengono introdotte le agevolazioni di cui al presente articolo sono compatibili e aggiuntive rispetto a quelle stabilite all’interno dell’Art.1, comma 247, della Legge 30 dicembre 2018, n.145. ²³⁵

3.2.8 Assegno di Ricollocazione

Nel nono articolo, al comma 1 si specifica che nella prima fase di applicazione del decreto (cioè non oltre il 31 dicembre 2021), al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro, il beneficio del RdC tenuto, ai sensi dell’articolo 4, comma 7, del decreto-legislativo n.150 del 2015. Nel secondo comma, a pena del beneficio del RdC, i soggetti di cui comma al comma 1 devono scegliere, entro 30 giorni dal riconoscimento dell’AdR, il soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva, prendendo appuntamento sul portale messo a disposizione dall’ANPAL. Il comma 3, prevede che nel servizio di assistenza alla ricollocazione:

²³⁵ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

- I. L'affiancamento a un tutor al soggetto di cui al comma.
- II. Il programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, co eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa.
- III. L'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di svolgere le attività individuale da tutor.
- IV. L'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di accettare l'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'Art.4.
- V. L'obbligo per il sostegno erogatore del servizio di comunicare al centro per l'impiego e all'ANPAL il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata, di svolgere una delle attività di cui alla lettera c).
- VI. La sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova (o a termine), con eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale conclusione del rapporto entro il termine di sei mesi.²³⁶

Nel comma 4, vi è l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione presso un soggetto accreditato, il SIUPL fornisce immediata comunicazione al centro per l'impegno con cui è stato stipulato il PIS. Nel quinto comma, le modalità operative e l'ammontare dell'assegno di ricollocazione sono definite con delibera del Consiglio di amministrazioni dell'ANPAL, previa approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al sesto comma, viene introdotto il finanziamento dell'assegno di ricollocazione è a valere sul Fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all'Art. 1, comma 215, Legge 27 dicembre 2013, n.147. L'ANPAL provvede al monitoraggio dell'andamento delle risorse, fornendo relazioni mensili al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero dell'economia e delle finanze. Al comma 7, si individua la data del 31 dicembre 2021 l'erogazione dell'assegno di ricollocazione ai soggetti di cui

²³⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

all'articolo 23, comma 1, del decreto-legislativo 14 settembre 2015, n.150 è sospesa.²³⁷

3.2.9 Monitoraggio del Reddito di Cittadinanza

L'articolo 10, si compone di 2 commi, al primo si decide come il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è il responsabile del monitoraggio dell'attuazione del RdC e predispone le sue analisi sulla base della piattaforma preposta a questo servizio, e deve presentare un rapporto annuale sulla sua funzionalità. Al secondo comma, sempre il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

²³⁷ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

3.3 Chi può beneficiare degli aiuti economici e secondo quali modalità

Il reddito di cittadinanza ha una attenta programmazione su chi può ricevere tale beneficio economico, ma anche un'analisi approfondita su come lo stesso importa possa essere erogato e successivamente speso dai cittadini che posseggono le qualità necessarie per ottenerlo.

Il primo requisito necessario per poter ottenere il reddito è dettato dal calcolo di uno strumento: l'ISEE che non deve avere un valore superiore a 9.360,00 euro, tale soglia va a fare da spartiacque tra coloro i quali possono o meno rientrare in tale categoria di aiuto economico²³⁹. Inoltre, le persone che possono ricevere il RdC devono essere italiane o vivere in Italia da almeno 10 anni (con l'aggiunta di aver vissuto continuativamente nel paese per gli ultimi 2 anni). Gli stessi individui per poter essere adeguati a ricevere tale beneficio economico, qual ora siano in possesso di un immobile oltre la prima casa, il valore dello stesso non può superare un importo di 30 mila euro. Si fa eccezione per coloro i quali sono facente parte di un nucleo familiare superiore alla singola unità, dato che tali soggetti avranno la maggiorazione di 2 mila euro per ogni persona presente all'interno del nucleo stesso, e se tra queste unità ci è un disabile la maggiorazione è possibile fino a ad un massimale di 7.500 euro (aumento che può arrivare a 9.360 euro qual ora in famiglia vi sia un membro con una pensione di cittadinanza).

²³⁸ L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), è lo strumento che verrà adottato da molti enti pubblici e privati per valutare la situazione economica delle famiglie che intendono richiedere una prestazione sociale agevolata (prestazione o riduzione del costo del servizio).

²³⁹ *Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n.4, disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

3.3.1 Misura contro la povertà o contro la disoccupazione?

Gli individui che verranno esclusi da tale erogazione sono principalmente coloro i quali: o non hanno una cittadinanza italiana o europea e neanche una permanenza in Italia superiore ai 10 anni, o tale norma entrerebbe in contrasto una convenzione internazionale che ne vieti l'effettività. Altri motivi di esclusione possono essere determinati da: essere in possesso di un'autovettura con una cilindrata superiore ai 1600 cc o una moto con cilindrata superiore ai 250 cc e che tali veicoli siano stati immatricolati nei 6 mesi antecedenti alla richiesta del reddito, essere in possesso di navi o altre tipologie di imbarcazione. Altre due motivazioni di esclusione dall'erogazione del reddito sono: essere sottoposti a misure cautelari, arresto o fermo nei dieci anni antecedenti alla richiesta, o essere disoccupati a causa di dimissioni volontarie nei 12 mesi che precedono la richiesta della stessa (tale fattispecie non è applicabile nel caso in cui le dimissioni siano per giusta causa).

Ove i requisiti sopraelencati vengano rispettati, è necessario rispettare alcune condizioni, che sono riassumibili nel fatto che un membro maggiorenne del nucleo familiare sottoscriva un Patto per il lavoro e per l'inclusione sociale, che tale soggetto abbia un'età inferiore ai 26 anni (che deve essere disoccupato da non meno di 2 anni) ed essere iscritto a ammortizzatori sociali o riceva l'indennità di disoccupazione e che infine firmi anche un Patto di servizio. Un discorso differente viene effettuato per coniugi in stato di divorzio o separazione, che risiedano ancora nella medesima abitazione, infatti, se il divorzio è occorso successivamente alla data 1° settembre 2018, per poter rientrare nel piano assistenzialistico è necessario un cambio di residenza che sia certificato tramite atto sottoscritto da parte della polizia locale.²⁴⁰

Una delle principali problematiche all'interno della stesura di questa norma è la determinazione dei beneficiari di questa norma, e di come per la stessa sia stato difficilmente individuabili chi era il reale beneficiario tipo. Infatti, all'interno di diversi nuclei vi sono disoccupati che non entrano all'interno dei già analizzati

²⁴⁰ Andrea Giacone, Marialuicia Lorefice, "*Commissione Lavoro, pubblico e privato*", Camera, Il diario del lavoro, 13 marzo 2019, Roma

livelli ISEE, perché nel nucleo familiare vi sono dei soggetti che sono già occupati o ricevono una pensione, e quindi, possono mantenersi pur rimanendo cittadini passivi.

Tali soggetti per il loro ingresso nel mercato del lavoro non potranno beneficiare dei benefici del RdC, ma potranno sfruttare i benefici già esistenti del *Jobs Act* (introdotto con il decreto-legge 20 marzo 2014, n.34, denominato decreto Poletti, e poi ampliato attraverso la Legge 10 dicembre 2014, n.183, che conteneva le deleghe da attuare con decreti legislativi, già emanati nel 2015; all'interno della quale vi è una fondamentale modifica dell'Art.18 della Costituzione), anche se riceveranno benefici qualitativamente inferiori rispetto agli appena citati beneficiari del RdC. Quindi all'interno dei disoccupati italiani, questa norma genera un'inaccettabile differenza tra gli stessi, privilegiando una fascia, e rendendo maggiormente inaccessibile il mondo del lavoro ai non beneficiari del RdC.

3.3.2 Working Poor

All'interno della norma, andando a creare maggior confusione se sia una norma contro la povertà o la disoccupazione, vi è l'inclusione tra i beneficiari degli aiuti economici, anche i cosiddetti *working poor* (persone che hanno un reddito da lavoro, ma comunque non arrivano ad una retribuzione che li porta al di sopra della soglia minima di povertà), e di come queste persone ricevano parte della somma del RdC. Infatti, tali soggetti anche se hanno bisogno della somma erogata, sono già soggetti attivi nel mercato del lavoro, e non hanno bisogno dell'intervento dei *navigators* (che andremo ad analizzare nel successivo paragrafo), poiché non hanno bisogno di un nuovo impiego (a meno che non sia richiesto da parte del cittadino stesso, che però non potrà beneficiare degli sgravi fiscali che il RdC genera per gli altri beneficiari), ma invece, necessitano di una compensazione economica per poter arrivare ad avere uno standard di vita dignitoso. Quindi l'implementazione della cifra offerta dal RdC potrebbe essere controbilanciata solamente da un miglioramento del ciclo economico o di

passaggio ad un'altra occupazione (ma non tramite l'utilizzo del RdC), ma non è scontato che esistano posti di lavoro con una maggiore remunerazione, e soprattutto non è per nulla semplice tentare la riqualificazione dei singoli. non possono che essere considerati dei *working poor*, visto che tale particolare categoria sono sotto lo sfruttamento del caporalato, arrivando ad avere un salario di 3,50 € all'ora, e che quasi per tutta la categoria posseggono un livello minimo di istruzione e quindi avrebbero difficili livelli di inserimento in altri settori lavorativi.²⁴¹

3.4 La riforma dei centri per l'impiego/*navigators*

Con l'introduzione della norma si è andati a implementare la figura dei *navigators*, che risulta essere centrale nell'occupazione dei beneficiari del RdC, nel dettaglio dovrebbero essere le figure chiave per guidare i singoli nella loro ricollocazione all'interno del mondo del lavoro in maniera da poter rispettare le loro qualità e competenze, e per la contro parte di creare rapporti con le aziende che andrebbero ad assumere tali lavoratori, e nel consigliare alle stesse i profili più adatti alle loro necessità lavorative.

3.4.1 L'introduzione della figura nella norma

All'interno della norma del reddito di cittadinanza, la parte dedicata maggiormente alla lotta contro la disoccupazione è stata l'implementazione della figura dei *navigators*, che sono fondamentalmente una riforma dei "vecchi" centri per l'impiego, e di come ad essi siano deputati all'aumento dell'occupazione. Uno dei punti principali, che il Movimento 5 stelle ha capito nel momento della proposta della norma, era la necessità e la richiesta da parte del popolo italiano di un maggior numero di posti di lavoro, e al momento

²⁴¹ Redazione, *Braccianti minacciati e pagati 3,5 euro l'ora: blitz anti-caporalato, sequestrate quattro aziende*, Today, 19 giugno 2019, Roma.

dell'implementazione della Legge ha proposto di migliorare questa problematica tramite l'uso dei *navigators*. Questa modifica sarebbe, nella proposta del partito di maggioranza, per migliorare appunto l'efficacia dei Centri per l'impiego, esisti lavorativi e di inclusione sociale.²⁴²

Il compito preposto ai *navigators* è quello di inserire o reinserire i beneficiari del RdC all'interno del mondo del lavoro, le persone assunte con il bando pubblicato il 18 aprile 2019 sul sito dell'Anpal, hanno la possibilità di usufruire con la stessa modalità del sito per le offerte di lavoro.²⁴³

I *navigators* sono un servizio delle regioni, che hanno nella loro caratteristica principale il contatto diretto con i disoccupati da collocare sul mercato del lavoro tramite le famose tre proposte. Naturalmente i 3.000 dipendenti con compiti di *navigators* sono troppo pochi per poter seguire ogni beneficiario del RdC. Per esempio, la Lombardia, che è la regione più popolosa in Italia, avrà una popolazione pari a 300-500 persone nella figura di *navigators*, e inoltre, dovranno effettuare i controlli sui beneficiari.²⁴⁴

Il compito di questa figura professionale, si attiva due settimane dopo dalla richiesta del Reddito di Cittadinanza, quando convoca il beneficiario della misura di sostegno economico, incontro che serve per il beneficiario per poter esprimere la loro possibilità di accedere al beneficio economico. In questo caso il compito del *navigators* è quello di valutare se le "qualità" richieste da parte per accedere al beneficio siano corrette. E inoltre, caricare sul sito web di riferimento i dati del richiedente, elencando delle possibili criticità nella domanda, e il calcolo per il possibile beneficio economico.²⁴⁵

²⁴² Claudia Tucci, "*Navigator al via: molta formazione, pochi contatti con i disoccupati*", Sole 24ore, 16 settembre 2019, Roma

²⁴³ Andrea Giacone, Marialuicia Lorefice, "*Commissione Lavoro, pubblico e privato*", Camera, Il diario del lavoro, 13 marzo 2019, Roma

Beniamino Gallo, "*Reddito di Cittadinanza*", ilGiuslavorista, 2 settembre 2019, Milano

²⁴⁴ Samantha Colombo, Chiara Poli, Chiara Minucci, "*Il Ruolo dei Comuni nel Reddito di Cittadinanza*", Percorsi di Secondo Welfare, 4 settembre 2019, Torino

²⁴⁵ Lucia Izzo, "*I navigator del reddito di cittadinanza*", Studio Cataldi, 24 gennaio 2019, Roma

A cui si aggiunge la funzionalità del *Labor Exchange*, in cui si aggiungono i differenti piani carriera, e aggiungono la possibilità per poter verificare l'account con un piano di idoneità. In seguito al colloquio per il requisito di ammissibilità, è necessario il colloquio con lo psicologo del lavoro, in cui verrà eseguito un esame per il piano di carriera del beneficiario. Con cui il *navigators* potrà effettuare la domanda per il beneficiario per il corso di formazione più adeguato al profilo del soggetto.²⁴⁶

Questo avviene in maniera tale che il beneficiario possa essere il lavoratore più adeguato alle possibili richieste del lavoro effettuate dagli imprenditori, prima che l'incontro possibile assunto- azienda avvenga il beneficiario può avere un incontro con il *navigators* e lo psicologo così da essere più preparato al momento del vero e proprio colloquio di lavoro. Così che il singolo beneficiario grazie al *navigators* possa avere il suo inserimento all'interno del mondo del lavoro.²⁴⁷

3.4.2 I numeri dei *navigators*

I *navigators* devono facilitare l'incontro tra i beneficiari del programma RdC e i datori di lavoro, i servizi per il lavoro e i servizi di integrazione sociale. Ha dunque il compito di fornire assistenza ai centri per l'impiego nel seguire i beneficiari del reddito di cittadinanza nella ricerca di una nuova occupazione, e al tempo stesso di controllare che tutte le attività proposte sono svolte nei modi e nei tempi stabiliti. La prima fase del lavoro di un *navigators* è quindi, prendere in carico l'utente per i centri per l'impiego. Tutti coloro che usufruiscono del RdC devono, infatti, siglare il famoso "patto per il lavoro" con un centro per l'impiego o un'agenzia di lavoro. Il patto stabilisce la disponibilità immediata

²⁴⁶ Redazione, "*I navigator dei navigator dei navigator*", Il Foglio, 30 luglio 2019, Roma

²⁴⁷ Mario Conclave, "*Vademecum per il Reddito di Cittadinanza*", Newsletter, 17 gennaio 2020

al lavoro della persona e l'adesione ad un percorso di inserimento lavorativo individuale.²⁴⁸

Quando il processo dei *navigators* sarà a pieno regime secondo le stime che serviranno circa 10.000 professionisti per supportare l'introduzione della riforma del reddito di cittadinanza. Tuttavia, l'assunzione di *navigators* sarà un processo graduale, in base agli accordi con le regioni, alla disponibilità di fondi e di infrastrutture per poter avere un'integrazione di un elevato numero così elevato di nuove risorse.²⁴⁹ Le modalità di selezione dei *navigators*, prevede un primo step di assunzioni pari a 3000 soggetti (questa cifra è stata raggiunto tramite un accordo tra regioni e Stato, dato che il numero iniziale doveva essere di 6000 persone), questi soggetti lavoreranno tramite un contratto di collaborazione per l'Agenzia Nazionale per le politiche attive per il lavoro (ANPAL) servizi Spa presso i centri per l'impiego di competenza regionale. Ogni *navigators* guadagna uno stipendio che si deve aggirare intorno ai 30 mila euro lordi all'anno (la cifra precisa indica un importo pari a 27.338,76 €), cioè un importo mensile medio tra u 1700 e i 1800 euro netti al mese, la retribuzione del *navigators* prevede inoltre un bonus fino a 300 euro lordi mensili, a titolo di rimborso forfettario delle spese per l'implemento dell'incarico, come spese di viaggio, vitto e alloggio.²⁵⁰

I *navigators* dovrebbero essere la base per le politiche attive, pertanto i nuovi assunti non avrebbero potuto seguire personalmente i destinatari del reddito di cittadinanza, compito che spetta agli operatori dei centri per l'impiego, ma solo fare attività di *back office*. Alla fine, l'intesa già citata tra regioni e Stato ha trovato una via intermedia. Non semplice lavoro di retro-ufficio, ma coadiuvante degli impiegati dei centri per l'impiego nella realizzazione della rotta che il beneficio del RdC dovrà impiegare. Ma esiste un problema reale per cui nessuno

²⁴⁸ Giada Lucia Macri, "La istituzione della figura dei navigator a supporto dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza", *Adapt*, n. 84, 14 gennaio 2019, Modena

²⁴⁹ Andrea Zitelli, "Tutte le criticità del cosiddetto "reddito di cittadinanza"", *ValigiaBlu*, 11 febbraio 2019, Milano

²⁵⁰ Emiliano Mandrone, "Reddito di Cittadinanza: una riforma necessaria ma difficile da realizzare", *Economiaepolitica*, 24 aprile 2019, Milano

può insegnare che un lavoro che ancora non esiste il piano Anpal che prevede che prima ci sia la “formazione dei formatori”: ovvero sembra che sia necessaria la presenza di *navigators* dei *navigators* dei *navigators*. L’importante è trovare un “*navigators zero*”, quello che darà origine al positivo contagio.²⁵¹

È evidente che le politiche attive possano essere fondamentali per incrementi di risorse umane non saranno sufficienti a rendere l’attività dei centri per l’impiego “verticale” e concentrata sull’attivazione delle persone.²⁵² I punti focali della riorganizzazione dei centri per l’impiego portano ad un serie di fattori: l’accoglienza verso i beneficiari del RdC, la formulazione del patto di servizio, o per meglio dire il patto per il lavoro, lo *scouting* che doveva essere una delle basi dei compiti per i *navigators*, a cui si aggiunge la modalità per incontro tra domanda e offerta in cui vi sia la formazione di lavoro e informazioni alle aziende sui benefici, tramite l’avvio a lavori socialmente utili in cui vi siano servizi amministrativi di natura trasversale come: la verifica dei requisiti per la sottoscrizione del patto, i contratti con i servizi sociali (convenzione regole operative), e i controlli diffusi per i precettori del reddito di cittadinanza e l’avvio ad un possibile procedimento sanzionatorio.²⁵³

²⁵¹ Redazione, “*I navigator dei navigator dei navigator*”, Il Foglio, 30 luglio 2019, Roma

²⁵² Luciana Dalu, Vittorio Luzzi, “*Reddito di Cittadinanza Quota 100: le criticità in evidenza*”, Lavoro Welfare, Numero 24 anno 6, febbraio 2019, Roma

²⁵³ Manuel Marocco, Silvia Spattini, “*Diritto al Lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del Reddito di Cittadinanza all’italiana*”, Adapt, n.79, 2019, Modena

Parte II: analisi comparativa nazionale e internazionale

Capitolo 4: Analisi del precedente Reddito di Inclusione

4.1 La proposta ideologica alla Base della Riforma

4.1.1 I sistemi assistenzialistici contro la disoccupazione in Italia prima del REI

In Italia prima dell'introduzione del Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, i sistemi assistenzialistici sono realmente datati, infatti, hanno quasi tutti origine addirittura prima del ventennio fascista.²⁵⁴ Il primo vero sistema assistenzialistico ai disoccupati fu fornito con i decreti luogotenenziali del 17 novembre 1918 n. 1911: per l'organizzazione degli uffici di collocamento; del 17 novembre 1918 n. 1698: per lo stanziamento di un fondo di 10 milioni per i sussidi ai disoccupati involontari; del 5 gennaio 1919 n. 6: per l'erogazione dei sussidi di stato; a cui si aggiunse il decreto luogotenenziale del 17 novembre 1918, con cui fu autorizzata la concessione di 3 miliardi e trecento milioni per opere pubbliche da eseguire dallo stato per venire in immediato aiuto ai disoccupati.²⁵⁵ Questi decreti furono varati basandosi sugli studi del prof. Attilio Cabiati (incaricato dall'ufficio studi per la ricostruzione economica del dopo guerra), che produsse il *Progetto di massima* per il collocamento della mano d'opera. A cui poi si aggiunsero altri strumenti per combattere la disoccupazione in Italia, il decreto luogotenenziale del 17 novembre 1918 n.1911, con cui si

²⁵⁴ Giacomo Lauri, *Come si Lotta contro la Disoccupazione in Italia e all'Estero*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 94, Fasc. 358, pp.105-110, ottobre 1922, Milano.

²⁵⁵ Giacomo Lauri, *Come si Lotta contro la Disoccupazione in Italia e all'Estero*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 94, Fasc. 358, pp.105-110, ottobre 1922, Milano.

crearono gli uffici di collocamento. Il decreto-legge 19 ottobre 1919 n. 2214, con cui si erogarono dei sussidi che verranno effettuati tramite diversi organi, che sono:

1. Casse operaie di disoccupazione a favore dei propri iscritti.
2. Casse di disoccupazione istituite nei comuni.
3. Uffici di collocamento con regio decreto.
4. Commissioni comunali di avviamento al lavoro.²⁵⁶

Un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione che venne istituita in maniera tale da garantire la sopravvivenza a tutti coloro i quali avessero perso il lavoro, e venne concesso all'ottavo giorno di disoccupazione.²⁵⁷

4.1.2 Gli Strumenti Assistenzialistici pre-REI

Gli strumenti assistenzialistici sopra citati sono quelli che possiamo selezionare in maniera basilare come i punti di partenza per il sistema italiano, a questi si possono aggiungere diverse modifiche dal dopo guerra in poi. Ma al momento della stesura del REI, possiamo prefigurare un piano assistenzialistico decifrabile in tale maniera:

- Il Reddito Minimo di inserimento (RMI) (dl. 237/1998).
- Il Reddito di Cittadinanza (RdC) della Regione Campania (l.r. 2/2004).
- La Promozione della cittadinanza solidale (PSC) della Regione Basilicata (l.r. 2/2005).
- Il Reddito di base (RdB) della Regione Friuli-Venezia-Giulia (l.r. 6/2006).
- Il Reddito minimo di garanzia (RMG) della Regione Lazio (l.r. 4/2009).

²⁵⁶ Giacomo Lauri, *Come si Lotta contro la Disoccupazione in Italia e all'Estero*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 94, Fasc. 358, pp.105-110, ottobre 1922, Milano.

²⁵⁷ Giacomo Lauri, *Come si Lotta contro la Disoccupazione in Italia e all'Estero*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 94, Fasc. 358, pp.105-110, ottobre 1922, Milano.

- Il Reddito di garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010).
- La carta acquisti o social card (SC) (legge 133/2008) e la sperimentazione della nuova social card (SCS) (legge 35/2012).²⁵⁸

Tra queste manovre possiamo osservare differenti livelli di *governance*, nel post-riforma del titolo V della Costituzione, e si possono osservare come tra il 2004-2009, vi siano state 5 riforme a livello regionale e 2 riforme a livello nazionale. Queste norme hanno 2 caratteri per il riferimento del beneficio, che sono: il criterio di cittadinanza o di residenza (quindi quale area copre il beneficio) e, un criterio di contrasto alla povertà basato sull'universalismo selettivo (coloro i quali vengono definiti come "poveri", e quindi possono essere inclusi nell'erogazione del beneficio). Nella prima categoria possiamo trovare: il RMI, la SC, il RdB del Friuli-Venezia-Giulia e il RG della Provincia di Trento, invece, nella seconda possiamo riscontrare: il RdC della Campania, il PCS della Basilicata, il RMG del Lazio e la SCS. Vi possono essere altri due criteri per differenziare queste manovre, cioè la modalità di erogazione del beneficio economico, ovverosia, la possibilità che vi sia un'erogazione del beneficio di importo fisso, o un trasferimento monetario variabile (che possa integrare il reddito familiare fino alla soglia di povertà stabilita).²⁵⁹

Tutte queste norme hanno ben presente all'interno del loro corpo la possibilità di successo solamente attraverso 2 strumenti, cioè il sostegno economico e l'inserimento all'interno del mondo del lavoro (naturalmente in questa misura non può includere gli anziani e disabili che oltre i loro limiti non possono essere membri attivi per il lavoro).²⁶⁰

²⁵⁸ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁵⁹ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁶⁰ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

4.1.3 Il Reddito Minimo di Inserimento

All'interno di queste norme una delle principale è il RMI (Reddito Minimo di Inserimento), che iniziò la sua sperimentazione in 39 Comuni attraverso la Legge finanziaria del 1999 (voluta dal Governo Prodi I°, con la "Commissione Onofri"), in seguito nel 2001 vi fu un ampliamento a 306 Comuni con la Legge 328/2000, ma, lo stesso Governo Berlusconi II° che aveva ampliato la norma, lo fermò nel 2004, quando dopo aver stabilito la nominalistica (attraverso l'ampliamento a Reddito di ultima istanza), senza però provvedere alla sua definizione e implementazione.²⁶¹ Il RMI era stato pensato per poter innovare il welfare italiano, era stato pensato per poter aumentare la protezione sociale italiana, combinando l'erogazione monetaria volta a fronteggiare le situazioni di grave povertà economica, per progettare il reinserimento sociale e/o lavorativo finalizzati a superare la situazione di non autosufficienza economica. Il RMI fu implementato per una misura di lotta alla povertà finanziaria attraverso la fiscalità generale, ma allo stesso tempo selettiva. Era fondato su un'integrazione monetaria variabile a secondo delle condizioni economiche dei beneficiari, attraverso un pagamento mensile del beneficiario e ai fini fiscali l'integrazione del reddito era equiparata alle pensioni sociali.²⁶²

La sperimentazione del RMI era rivolta ai soggetti residenti nei Comuni soggetti alla sperimentazione da almeno 12 mesi, estesi a 36 per i cittadini di stati non UE. L'ammissibilità al RMI anche di cittadini non italiani, purché residenti nei Comuni inclusi della sperimentazione, conferma la natura universale della misura e l'intento del legislatore di contrastare la formazione di trappole di povertà per categorie di persone particolarmente a rischio quali gli immigrati.

²⁶¹ E. Granaglia e M. Bolzoni, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, Quaderni CIES n. 3, Commissione di indagine sulla esclusione sociale, Roma.

²⁶² Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

Nella sperimentazione, tra gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione del RMI, un ruolo centrale era ricoperto dai Comuni, singoli o associati a livello di ambito. Alle amministrazioni locali era assegnato il ruolo di interfaccia: a loro si rivolgevano i cittadini per richiedere qualsiasi informazione inerente al RMI e per la presentazione delle domande di ammissione al beneficio. Dopo la verifica dei requisiti di ammissibilità, il Comune doveva garantire il trasferimento monetario entro 60 giorni dalla presentazione della domanda. Ai comuni spettava inoltre il delicato compito di attivare le opportune collaborazioni di altri enti e associazioni, in modo da definire i progetti di reinserimento lavorativo e sociale specifici per ogni soggetto, oltre che di controllarne l'operato. In aggiunta ai comuni si aggiungeva la gestione finanziaria della misura.²⁶³

I numeri prodotti dal RMI, avvenuta nel biennio 1999-2000, coinvolse 30 Comuni come già detto, che poi nel 2001 furono ampliati a 276 componenti territoriali, e furono stanziati ben 370 miliardi di lire: il 10% di questa cifra non venne tutta via speso e servì a finanziare la seconda sperimentazione. Nonostante il decreto attuativo indicasse, che anche i Comuni dovessero provvedere al finanziamento della componente monetaria del RMI, seppur nella contenuta misura del 10%, 14 dei 39 Comuni non vi parteciparono. Nei primi 2 anni vi furono quasi 35.000 famiglie a beneficiarne, e il 90% residente in Comuni del Sud o nelle isole. Invece, al 31 dicembre 2000 furono 25.000 famiglie a ricevere il beneficio, erano coppie con figli e quasi il 15% famiglie mono genitoriale.

La normativa sul RMI si segnala anche per una nuova, più consapevole attenzione all'esigenza di monitorare e a valutare la "sperimentazione". Il D.L. 237/1998 vi dedica l'intero art.13 che precisa l'obiettivo in termine di valutazione sia delle modalità di svolgimento che degli effetti; stabilisce che l'incarico sia affidato ad un ente o società, a seguito di una procedura di

²⁶³ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

selezione tramite apposito bando; riserva alla valutazione fino allo 0,3% dello stanziamento destinato al RMI per il triennio 1998-2000. Anche alla luce di queste evidenze, il RMI si presenta come un'occasione in larga parte perduta anche dal punto di vista conoscitivo, nella prospettiva di porre in essere una persuasiva misura di lotta alla povertà su scala nazionale.²⁶⁴

Una delle discrezionalità lasciate del decreto istitutivo ai Comuni in fase di attuazione del RMI ha anche comportato sostanziali differenze per quanto riguarda le tempistiche, le modalità e i contenuti relativi alle attività di verifica e controllo delle informazioni presentate insieme alla domanda di partecipazione al beneficio.

La principale problematica del lavoro irregolare è infatti una questione critica, difficilmente rilevabile, specie se la prova dei mezzi si basa sulle dichiarazioni dei redditi ai fini Irpef. Organizzare progetti di reinserimento durante l'orario di lavoro e renderne la partecipazione obbligatoria ai beneficiari disoccupati.²⁶⁵

All'interno del gruppo dei controlli possiamo osservare lo speciale caso di Foggia, dove sono stati effettuati dei controlli molto rigorosi, dopo una serie di sentenze effettuate dal TAR che grazie alle stesse hanno portato al reinserimento di un molteplice nucleo di famiglie all'erogazione del RMI, poiché era previsto dal decreto istitutivo, erano proprietarie dal decreto istitutivo. L'amministrazione aveva, infatti, effettuato un lavoro di coordinamento al fine di poter individuare coloro i quali fossero risultati dei falsi positivi. Infatti, solo nel biennio 2000-2002 il numero di rinunce alla partecipazione al programma che sono passate dal 4% al 10%, sotto la pressione di un possibile controllo. Sempre nel comune pugliese una delle innovative modalità che hanno portato maggiore profitto si può osservare come: i disoccupati, per ottenere il beneficio, siano stati costretti a partecipare ai programmi di integrazione sociale e

²⁶⁴ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁶⁵ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

attivazione al lavoro che si tenevano in orario lavorativo; questa modalità di intervento dovrebbe essere inserita in qualsiasi misura assistenziale a livello lavorativo.²⁶⁶

4.1.4 La *Social Card*

A livello nazionale, l'altra norma da analizzare tra quelle elencate precedentemente possiamo osservare che tramite la Legge 133/2008, sia stata instaurata la *Social Card* o carta acquisti, basata sul modello statunitense denominato *food stamps*. Questa modalità di erogazione è stata basata sulla condizione economica della famiglia e non dei singoli, e prevede tramite la carta stessa un'erogazione economica di 40 € mensili. La caratterizzazione della SC avviene in maniera strettamente di beneficenza minima, a cui nel 2009 si aggiungono due spese *una tantum* ai beneficiari che sono: 25 € riservati al latte in polvere e i pannolini, a cui vengono aggiunti 20 € bimestrali per gli utilizzatori di gas naturale o Gpl ai fini del riscaldamento abitativo.²⁶⁷

Per l'erogazione del beneficio è importante osservare come si dovesse rispettare delle soglie, come la soglia di povertà e la prova dei mezzi. A livello anagrafico per poter rientrare nella categoria bisogna avere un'età superiore ai 65 anni o che all'interno del nucleo familiare vi sia uno o più bambini con età inferiore di 3 anni. Il requisito di cittadinanza viene riconosciuto solamente se vi è anche un vincolo reddituale, a cui si aggiunge un vincolo reddituale, per cui è obbligatorio avere un livello economico di 6.000 € pari a livelli ISEE. A cui si aggiunge una serie di parametri, per dimostrare una prova la prova dei mezzi:²⁶⁸

²⁶⁶ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁶⁷ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁶⁸ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

1. Utenze elettriche domestiche e non domestiche.
2. Utenze gas, che diventano al più due per i genitori di bambini con meno di 3 anni.
3. Autoveicoli di proprietà, che diventano al più due per i genitori di bambini con meno di 3 anni.
4. Quote superiore o uguali al 25 % di più di un immobile a uso abitativo.
5. Quote superiori o uguali al 10 % di più di un immobile non a uso abitativo di categoria catastale C7.
6. Patrimonio mobiliare superiore a 15.000 €. ²⁶⁹

Al momento della definizione dell'intervento, che è stato definito dalle caratteristiche dello stesso e dei criteri di accesso, era stata quantificata una platea di 1.300.000 di potenziali aventi diritto. All'intero di questo campione stimato, vi era una divisione di 1.000.000 di persone sopra la soglia di 65 anni, e di 300.000 di famiglie con un bambino con età inferiore di 3 anni. Ma nell'arco temporale tra il 2008-2010 i beneficiari furono "solamente" 734 mila, suddivisi in 368 mila nella fascia degli anziani e 348 mila nella fascia dei bambini con meno di 3 anni. La disomogeneità di risultato osservata è definibile come le famiglie con un bambino di 3 anni o meno abbia superato il target previsto, e invece, gli anziani over 65 anni siano arrivati solamente al 38 % dei potenziali beneficiari. ²⁷⁰

4.1.5 La nuova *Social Card*

Quando la nuova *Social card* è stata istituita tramite il decreto "Semplifica Italia" con la Legge 35/2012, ha inserito una nuova possibilità per 12 comuni (con una durata di un anno e rivolti solamente a comuni con 250 mila abitanti)

²⁶⁹ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁷⁰ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

che sono: Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo, andando a totalizzare una possibile platea di 9 milioni di abitanti pari al 15 % della popolazione italiana. Il requisito di residenza veniva soddisfatto ove il cittadino fosse residente almeno da 1 anno. A cui si aggiunge il requisito patrimoniale per ottenere la SCS, cioè, una situazione patrimoniale definibile di “grave disagio economico”, identificabile in una soglia dell’ISEE pari al massimo di 3.000 €, e un patrimonio mobiliare (sempre definito in maniera ai fini dell’ISEE), inferiore alla soglia di 8.000 € coerente quindi con un risparmio di natura precauzionale, e un eventuale patrimonio immobiliare (ammissibile solamente per la prima casa) inferiore al valore ICI, di 30.000 €. ²⁷¹

Il decreto indica poi dei criteri di prudenza nell’accesso alla SCS per nuclei in una di queste possibili condizioni:

- I. Disagio abitativo, accertato dai competenti servizi del Comune.
- II. Un solo genitore con figli minorenni.
- III. Con tre o più figli minorenni oppure con due figli e in attesa del terzo.
- IV. Con uno o più figli minorenni con disabilità. ²⁷²

L’innovazione rispetto alla precedente SC è visibile anche all’intero dei requisiti lavorativi poiché per essere abili al beneficio è necessario che nessun membro del nucleo familiare sia disoccupato anche se in età lavorativa, e che nei 36 mesi precedenti la richiesta, la cessazione di un rapporto di lavoro dipendente. Ma la richiesta del beneficio è soggetta alla possibilità che totalmente il nucleo familiare abbia ottenuto nei 6 mesi precedenti un valore non superiore ai 4.000

²⁷¹ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

²⁷² Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

€. Ai singoli Comuni fu lasciata la discrezionalità sulla possibilità che vi sia l'introduzione di criteri aggiuntivi dei beneficiari.²⁷³

4.1.6 Le motivazioni per la nascita del REI

L'inizio del rinnovamento del welfare italiano è avvenuto sotto la spinta del Movimento 5 stelle, e la sua proposta del RdC, che ha portato nel 2017 all'introduzione, da parte del Partito Democratico, del Reddito di Inclusione (REI). La norma del REI è stata introdotta con il Decreto legislativo n.147 del 15 settembre: Reddito di Inclusione, che ha è stato introdotto come misura unica di contrasto alla povertà. In generale il sistema europeo ha intrapreso questa tipologia di manovra per contrastare la povertà, ma nei paesi dove la crisi del debito sovrano è stata contrastata in maniera ottimale e non vi è stata una grave recessione, anzi in alcuni di loro come la Germania il livello di disoccupazione è sceso rispetto ai livelli pre-crisi.

In Italia una possibile causa della recessione continuata e lunga, dopo lo shock negativo della crisi, può essere ricercata all'interno del modello di welfare pesante e lento già implementato all'interno del paese, ma ancora provvisto di livelli minimi di contrasto alla povertà; proprio per questo motivo è stato necessario modificare il sistema assistenzialistico con modalità innovative. Quindi si è rilevato necessario un nuovo intervento anticiclico con modalità differenti. È fondamentale osservare come in Italia, i tassi di occupazione erano più alti rispetto alla media europea anche prima del momento della crisi. Questo individua come in Italia il modello di welfare sia disfunzionale, anche se richiede alti livelli di spesa, pesando in maniera quasi drammatica sul bilancio dello Stato. Naturalmente, vi sono dei determinati campi dove lo Stato italiano eccelle all'interno del sistema di welfare, come possono essere la copertura sanitaria e scolastica (in particolar modo per i gradi di istruzione minore) che risultano essere tra i migliori a livello comunitario, ma sul piano del contrasto

²⁷³ Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

della povertà risulta essere minimo e non appropriato prima dell'introduzione del REI. La misura fu voluta dall'allora segretario del Partito Democratico Matteo Renzi, attuata dal Governo Gentiloni, sotto la sorveglianza del Ministro Poletti, per poter rispondere alle istanze popolari fagocitate dalle proposte del M5S.

In conclusione, si può affermare che questa norma sia stata necessaria a causa della presenza di problemi sociali generati dalla mancanza di un ascensore sociale funzionante in Italia, a cui si aggiunge un'elasticità intergenerazionale²⁷⁴; questo generava nel 2016 un livello di povertà relativa²⁷⁵ pari al 20,6%.²⁷⁶ Per questa motivazione anche nel gruppo delle persone occupate, abbiamo alte differenze di salario, che ha generato un importante caso di *working poor*, con una diminuzione media in termini reali è stata di quasi il 7%, mentre le famiglie europee hanno visto crescere, sempre in media, il loro reddito disponibile in questo intervallo di tempo del 4%.

²⁷⁴ Cioè la misura per cui il reddito dei figli è correlato a quello dei genitori, che in Italia è seconda al mondo solamente alla Gran Bretagna.

²⁷⁵ Una persona che si trova in una situazione di povertà relativa possiede un reddito inferiore al 60% del reddito mediano di livello equivalente.

²⁷⁶ Carlo Dell'Aringa, *Produttività, occupazione, salari, povertà. Il caso Italia*, Il Mulino, 1 aprile 2019, Bologna.

4.2 Analisi della norma

4.2.1 Reddito di Inclusione

Il Reddito di Inclusione viene introdotto con il Decreto-Legislativo del 15 settembre 2017, n.147, denominato: “disposizioni per l’introduzione di una misura di contrasto alla povertà”. Il *dictatum* introduttivo del Presidente della Repubblica per l’applicazione del decreto in essere rimanda agli articoli. 76, 87 (quinto comma) e il 117 (terzo comma); a cui si aggiungono la Legge 15 marzo 2017, n. 33 recante: ”Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”; la Legge 8 novembre 2000, n.328, recante: “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”; la Legge 28 dicembre 2015, n.208, recante: “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale o pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”; la Legge 11 dicembre 2016, n.232, recante: “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”; il Decreto-Legge 25 giugno 2008, n.112, poi convertito in Legge il 6 agosto 2008, n.113, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”; e il Decreto-Legge 31 maggio 2010, n.78, poi Legge 30 luglio 2010, n.112, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

E inoltre, la parte introduttiva prevede che siano stati ascoltati i pareri competenti delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato, oltre, l’ascolto dei ministeri competenti, che nel caso sono: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Giuliano Poletti), Ministero dell’economia (Pier Carlo Padoan) e il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.²⁷⁷

²⁷⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

4.2.2 Definizioni

All'interno dell'Articolo 1, con un solito comma, si va a decifrare una serie di definizioni che verranno usate all'interno del Decreto, in maniera tale da poter non avere ambiguità all'interno della lettura della norma:

- “Povertà”: la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di bene e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito di inclusione.
- “Cittadino dell'Unione o suo familiare”: i soggetti di cui all'Art.2 del Decreto-Legislativo 6 febbraio 2007, n.30.
- “Ambiti territoriali”: gli ambiti territoriali, di cui all'Articolo 8, comma 3, lettera a), della Legge 8 novembre 2000, n.328.²⁷⁸
- “INPS”: l'Istituto nazionale delle previdenze sociale.
- “ISEE”: l'indicatore della situazione economica equivalente di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159. Nel caso di nuclei familiari con minorenni, l'ISEE è calcolata ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013; in tutti gli altri casi, l'ISEE è calcolato in via ordinaria ai sensi dell'Articolo 2, commi 2 e 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “ISR”: l'indicatore della situazione reddituale, di cui all'Articolo 4 del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “Scala di equivalenza”: la scala di equivalenza, di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “ISRE”: l'ISR diviso per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare.
- “Casa di abitazione”: la casa indicata come residenza familiare nella DSU.

²⁷⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

- “Patrimonio Immobiliare”: il cui valore del patrimonio immobiliare determinato ai sensi dell’articolo 5. Commi 2 e 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “Patrimonio mobiliare”: il valore del patrimonio mobiliare determinato ai sensi dell’articolo 5, commi 4 e 5, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “Persona con disabilità”: persona per la quale sia stata accertata con condizioni di disabilità media, grave o di non autosufficienza, come definita ai fini ISEE dall’allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.159 del 2013.
- “Trattamenti”: il valore delle prestazioni sociali di natura monetaria percepite dai componenti del nucleo familiare.
- “Preso in carico”: funzione esercitata dal servizio sociale professionale in favore di una persona o di un nucleo familiare in risposta a bisogni complessi che richiedono interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, attivazione di prestazioni sociali, nonché attivazione di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e privati del territorio, al fine di identificare percorsi di accompagnamento verso l’autonomia.
- “Fondo povertà”: il fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale, di cui all’Art.1, comma 386, della Legge 28 dicembre 2015, n.208.
- “Fondo carta acquisti”: Il Fondo di cui all’articolo 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito poi in legge 6 agosto 2008, n.113.²⁷⁹
- “Carta acquisti”: la carta acquisti di cui all’articolo 81, comma 32, del decreto-legge n. 112 del 2008, poi convertito, Legge n. 133 del 2008, con le caratteristiche di cui al decreto del Ministero dell’economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali 16 settembre 2008, pubblicato in Gazzetta l’1° dicembre 2008, n.281, e le successive modifiche.
- “Stato di disoccupazione”: lo stato di disoccupazione definito ai sensi dell’articolo 19 del decreto-legislativo 14 settembre 2015, n. 150, come integrato dalla previsione di cui all’art 3, comma 3.

²⁷⁹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

- “SIA”: la misura di contrasto alla povertà da avviare su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’Art.1, comma 387, lettera a), della Legge n.208 del 2015, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione di cui all’articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n.5, convertito con modificazione, della Legge 4 aprile 2012, n.35, già denominato sostegno per l’inclusione attiva (SIA) dall’articolo 1, comma 216 della legge 24 marzo 27 dicembre 2013, n.147.
- “ASDI”: l’assegno di disoccupazione di cui all’articolo 16 del decreto legislativo n.22 del 2015.²⁸⁰

4.2.3 Misura Nazionale Unica di Contrasto alla Povertà, REI

All’articolo 2, comma 1, si prevede che il Reddito di Inclusione a decorrere dal 1° gennaio 2018, quale unica misura a livello nazionale di contrasto alla povertà. Al secondo comma, vi è l’inserimento del carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà.

Al comma 3, vengono inserite le 2 componenti, per l’accesso al REI e quindi la condizione di povertà:

- Un beneficio economico definito ai sensi dell’articolo 4.
- Una componente di servizi alla persona identificata, in esito ad una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare di cui all’art 5, nel progetto personalizzato di cui all’art 6.²⁸¹

Al quarto comma, vengono definiti i servizi alla persona identificata, afferenti alla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla Legge n. 328 del 2000,

²⁸⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁸¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

sono rafforzati a valere su una quota delle risorse del Fondo povertà, ai sensi dell'articolo 7.

Il comma 5 prevede la progressiva estensione della platea dei beneficiari e il graduale incremento dell'entità del beneficio economico, nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili a valere sul Fondo Povertà, sono disciplinati con il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, definito ai sensi dell'articolo 8.

Il sesto comma, prevede che il REI è richiesto presso specifici punti per l'accesso identificati dai comuni che si coordinano a livello di ambito territoriale, è riconosciuto dall'INPS previa verifica del possesso dei requisiti ed è erogato, per la componente di cui al comma 3, lettera a), per il tramite di uno strumento di pagamento elettronico secondo le modalità di cui all'articolo 9. Ù

Al comma 7 è esemplificato gli adempimenti e migliorare la fedeltà nelle dichiarazioni, la situazione economica è dichiarata mediante DSU precompilata sulla base delle informazioni già disponibili presso l'INPS e l'anagrafe tributaria, avuto riguardo alla possibilità di aggiornare la situazione reddituale, secondo le modalità di cui all'articolo 10.

L'ottavo comma prevede la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa secondo i limiti definiti ai sensi dell'articolo 11. Il comma 9 è stipulato per il progetto personalizzato connesso al REI, con impegni a cui i beneficiari sono tenuti ad attenersi, pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 12. Sanzioni sono altresì applicate ai sensi del medesimo articolo nel caso in cui si accertino discordanze tra le componenti reddituali e patrimoniali rilevanti ai fini ISEE effettivamente possedute e quanto indicate nella DSU, per effetto delle quali si accede illegittimamente alla prestazione o si incrementa il beneficio economico.

Nel comma 10 si introduce l'attuazione territoriale del REI provvedono i comuni coordinandosi a livello di ambito territoriale, svolgendo le funzioni di

cui all'articolo 13. Le regioni e le province autonome adottano specifici atti di programmazione per l'attuazione del REI con riferimento ai servizi territoriali di competenza, anche nella forma di un Piano regionale per la lotta alla povertà, di cui all'articolo 14. Le regioni e le province autonome possono rafforzare il REI con riferimento ai propri residenti a valere su risorse regionali, secondo le modalità di cui al medesimo articolo 14.

L'undicesimo comma, prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione del REI nelle modalità di cui all'articolo 15.

Il comma numero 12 è basato sull'agevolazione dell'attuazione al REI, nonché per la promozione di forme partecipate di programmazione e monitoraggio, sono istituiti un Comitato per la lotta alla povertà, che riunisce i diversi livelli governo, e un Osservatorio sulle povertà, che, oltre alle istituzioni competenti, riunisce rappresentanti delle parti sociali, degli enti del Terzo settore ed esperti. Le modalità di funzionamento del Comitato e dell'Osservatorio sono definite all'articolo 16.

E nel tredicesimo comma, è costituito un livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà.²⁸²

4.2.4 I Beneficiari

Nel terzo articolo del decreto, al comma 1, vengono stabiliti i beneficiari a cui viene rivolta la norma, e devono possedere una serie di requisiti minimi per poter essere inclusi in questa categoria:

Nei requisiti di residenza e soggiorno le misure minime devono essere:

²⁸² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

- Dei cittadini dell'Unione Europea o avere un familiare che sia titolare di questi di questi diritti, oppure avere la qualità del diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente su suolo europeo, di un soggetto proveniente da un paese terzo.
- Risiedere in Italia da un minimo di due anni, e che questi due anni siano stati continuativi sul suolo italiano.²⁸³

Invece, per i requisiti economici, il nucleo familiare del richiedente deve rientrare nei seguenti parametri:

- Essere titolare di un valore ISEE, in corso di validità, non superiore ai 6.000 €.
- Avere un valore dell'ISRE non superiore di 3.000 €.
- Avere un patrimonio immobiliare, che non sia quello della casa di abitazione, inferiore a 20.000 €.
- Avere un patrimonio mobiliare, non superiore ai 6.000 €, con un'agevolazione aggiuntiva di 2.000 per ogni membro del nucleo familiare successivo al primo membro, con un tetto massimo di 10.000 €.
- Essere titolare di un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11.²⁸⁴

Per il riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, tutto il nucleo familiare deve rispettare le seguenti condizioni:

- Nessun componente del nucleo intestatario a qualunque titolo o piena disabilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i

²⁸³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁸⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente.

- Nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualsiasi titolo o avente piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171.²⁸⁵

In aggiunta ai requisiti del primo comma, nel secondo comma in sede di riferimento dell'applicazione, al fine di poter accedere al REI il nucleo familiare, con riferimento alla sua composizione con risultato nella DSU deve trovarsi al momento della richiesta in almeno una delle seguenti condizioni:

- La presenza di un minore nel nucleo familiare.
- La presenza di una persona con disabilità e almeno la presenza di uno dei suoi tutori.
- La presenza di una donna in stato di gravidanza accertata. Accompagnato dalla documentazione medica attestante lo stato di maternità con la presunta data del parto, che viene rilasciata da una struttura pubblica e allegata alla richiesta del beneficio, che può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto.
- La presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore ai 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della Legge 1966, n. 604, ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione, ovvero, nel caso in cui non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi.²⁸⁶

²⁸⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁸⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Al terzo comma, per le finalità di cui al presente decreto, si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente e autonomo corrisponde ad un'imposta lorda inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Nel quarto comma, il REI non è in ogni caso compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi membro del nucleo familiare della NASpI o di altro armonizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.²⁸⁷

4.2.5 Il Beneficio Economico

Al comma 1 dell'Art. 4, viene definito il beneficio economico del REI, che deve essere su base annua a 3.000 € moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, nonché un parametro pari, in sede di applicazione, al 75%. Il beneficio non può eccedere, in sede di prima applicazione, il limite dell'ammontare su base annua dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della Legge 8 agosto 1995, n. 335. Il valore mensile del REI è pari ad un dodicesimo del valore su base annua.

Nel secondo comma, si incamerano nella norma la possibilità di fruizione di altri trattamenti assistenziali da parte di componenti il nucleo familiare, il valore mensile del REI di cui al comma 1 è ridotto del valore mensile dei medesimi trattamenti, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi. A tal fine, nel caso di erogazioni che hanno periodicità diversa da quella mensile, l'ammontare dei trattamenti considerato è calcolato posteriormente all'erogazione in proporzione al numero dei mesi a cui si riferisce. Nel caso di un'erogazione del beneficio

²⁸⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

singola, incluse le mensilità aggiuntive erogate ai titolari di trattamenti con periodicità mensile, tali trattamenti sono considerati in ciascuno dei dodici mesi successivi all'erogazione per un dodicesimo del loro valore.

Al terzo comma, viene inserito il valore mensile dei trattamenti, di cui al comma 2, non rilevano:

- Le erogazioni riferite ai pagamenti che risultano arretrati.
- Le indennità per i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, di cui all'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.
- Le specifiche di sostegno economico, aggiuntive al beneficio economico del REI, individuate nell'ambito del progetto personalizzato di cui all'articolo 6 a valere su risorse del comune o dell'ambito territoriale.
- La riduzione nella compartecipazione al costo dei servizi, nonché eventuali esenzioni e agevolazioni per il pagamento di tributi.
- Le erogazioni a fronte di rendicontazione di spese sostenute ovvero le erogazioni in forma di buoni servizio o altri titoli che svolgono le funzioni di sostituzione di servizi.²⁸⁸

Nel quarto comma, si inserisce la possibilità che la percezione di redditi da parte dei componenti del nucleo familiare, si inquadra il beneficio del comma 1, e se necessario ridotti al comma 2, è ridotto dell'ISR del nucleo familiare, al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nello stesso indicatore. I redditi che non sono già compresi nell'ISR sono dichiarati all'atto della richiesta del beneficio e valutati secondo le modalità di cui all'articolo 11, comma 3.

Al comma 5, viene definita la durata del beneficio economico REI, che si delimita in un periodo continuativo di massimo 18 mesi, e che oltre questo periodo, per poter ottenere il rinnovo esecutivo del beneficio, che deve aspettare

²⁸⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

un periodo di 6 mesi, e che può avere una durata massima di 12 mesi. Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anche in esito a valutazioni efficaci del REI in termini di fuoriuscita dell'area della povertà in relazione alla durata del beneficio economico, può prevedere la possibilità di rinnovare ulteriormente il beneficio per le durate e con sospensioni definite dal Piano medesimo, ferma restando la durata massima di cui al primo periodo per ciascun rinnovo e la previsione di un periodo di sospensione antecedente al rinnovo.

Nel sesto comma, in caso di variazione del nucleo familiare in corso di fruizione del beneficio, fermi restando il mantenimento dei requisiti e la presentazione di una DSU aggiornata entro due mesi dalla variazione, i limiti temporali di cui al comma 5 si applicano al nucleo familiare modificato ovvero a ciascun nucleo familiare formatosi a seguito della variazione.

Al comma 7, si descrive la possibilità della possibile interruzione del beneficio, diversa dall'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 12, il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto.²⁸⁹

4.2.6 Le indicazioni e per l'accesso al REI e valutazione multidimensionale

Nel comma 1 del quinto articolo, si definisce la valutazione delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano individuando, mediante gli atti di programmazione di cui all'articolo 14, comma 1, punti per l'accesso al REI, presso i quali in ogni ambito territoriale è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali e, qualora ricorrano le condizioni, assistenza nella presentazione della

²⁸⁹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

richiesta del REI. I punti per l'accesso sono concretamente identificati dai comuni che si coordinano a livello di ambito territoriale e comunicanti, entro novanta giorni dell'entrata in vigore del presente decreto, da ciascun ambito territoriale all'INPS, alla regione di competenza e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ne dà diffusione sul proprio sito istituzionale.

Al secondo comma, i nuclei familiari accedono post valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti. In particolare, sono oggetto di analisi:

- Condizioni e funzionamenti personali e sociali.
- Situazione economica.
- Situazione lavorativa e profilo di occupabilità.
- Educazione, istruzione e formazione.
- Condizione abitativa.
- Reti familiari, di prossimità e sociali.²⁹⁰

Per il comma 3, si fa riferimento alla valutazione multidimensionale, è organizzata in un'analisi preliminare, rivolta a tutti i nuclei familiari che sono beneficiari del REI, e in quadro di analisi approfondito, laddove necessario in base alla condizione del nucleo.

Nel quarto comma, nel caso di esito positivo delle verifiche sul possesso dei requisiti, ai sensi dell'articolo 9, commi 3 e 4 viene programmata l'analisi preliminare, entro il termine di 25 giorni lavorativi dalla richiesta del REI, presso i punti per l'accesso o altra struttura all'uopo identificata, al fine di orientare, mediante colloquio con il nucleo familiare, le successive scelte relative alla definizione del progetto personalizzato. L'analisi preliminare è

²⁹⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

effettuata dagli operatori sociali selezionati, che devono essere opportunamente identificati dai servizi competenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al comma 5, il responsabile dell'analisi preliminare, la situazione di povertà emerga come esclusivamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015, ovvero del programma di ricerca intensiva di occupazione, di cui all'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, qualora il patto di servizio sia sospeso ai sensi dello stesso articolo 23, comma 5, redatti per ciascun membro del nucleo familiare abile al lavoro non occupato.

Nel sesto comma, si adduce al responsabile del all'analisi preliminare verifica l'esistenza del patto o del programma e, in mancanza, contatta nel più breve tempo consentito il competente centro per l'impiego, affinché gli interessati siano convocati e il patto di servizio venga redatto entro il termine di venti giorni lavorativi dalla data di cui è stata effettuata l'analisi preliminare. Entro il medesimo termine, il patto è comunicato ai competenti servizi dell'ambito territoriale per le successive comunicazioni all'INPS ai fini dell'erogazione del REI, ai sensi dell'articolo 6, comma 1.

Al comma 7, si inquadra l'analisi preliminare in cui emerga la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, è costituito una *équipe* multidisciplinare composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, identificati dal servizio sociale a secondo dei bisogni del nucleo familiare più rilevanti emersi a seguito dell'analisi preliminare, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istituzione. Nel caso in cui la persona sia stata già valutata da altri servizi e disponga di un progetto per finalità diverse, la valutazione e la progettazione sono acquisite ai fini della valutazione di cui al presente comma. Le *équipe* multidisciplinari operano a livello di ambito territoriale secondo le modalità di

cui all'articolo 14, comma 4, disciplinate dalle regioni e dalle province autonome senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Nell'ottavo comma, sono stati inseriti gli altri casi, oltre quelli del comma 5, in cui non si dà luogo alla costituzione di *équipe* multidisciplinari, anche ove, in esito all'analisi preliminare e all'assenza di bisogni complessi, non ne emerge la necessità. In tal caso, al progetto personalizzato eventualmente in versione semplificata, provvede il servizio sociale.

Al comma 9, il decreto inquadra la problematica di assicurare una omogeneità nei criteri di valutazione, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su proposta dal Comitato per la lotta alla povertà, e previa intesa in sede del Comitato per la lotta alla povertà, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono approvate linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale.²⁹¹

Nel comma 10, viene definito l'uso dei servizi per l'informazione:

“I servizi per l'informazione e l'accesso al ReI e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.”

²⁹¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

4.2.7 Progetto personalizzato

Nel comma 1, dell'articolo 6, si passa alla valutazione multidimensionale, in cui si prevede un progetto personalizzato per ogni singolo membro del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'analisi preliminare. Nello stesso termine, contestualmente alla sottoscrizione del progetto, eventualmente nelle forme di cui all'articolo 5, la medesima sottoscrizione è comunicata dagli ambiti territoriali all'INPS ai fini dell'erogazione del beneficio economico del REI. In assenza di sottoscrizione del progetto, del REI non è erogato, fatto salvo quanto previsto in sede di prima applicazione all'articolo 25, comma 2.²⁹²

Al secondo comma, viene individuato il progetto, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale:

- Gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale.
- I sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al REI.
- Gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare.²⁹³

Al terzo comma, si inseriscono gli obiettivi di cui al comma 2, lettera a), sono definiti nel progetto personalizzato e devono:

- Esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivi.

²⁹² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁹³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

- Costruire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche e astratte.
- Essere individuati coerentemente con quanto emerso in sede di valutazione, con l'indicazione dei tempi attesi di realizzazione.²⁹⁴

Al comma 4, i sostegni di cui al comma 2, lettera b), includono gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, nonché gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e sociosanitarie, educative, abitative, e delle altre aree di intervento eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione, a cui i beneficiari possono accedere ai sensi della legislazione vigente. I beneficiari del REI accedono, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, all'assegno di ricollocazione, di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n.150 del 2015. I sostegni sono richiamati nel progetto personalizzato in maniera non generica con riferimento agli specifici interventi, azioni e disposizioni adottati.

Nel quinto comma, si introduce gli impegno a svolgere attività, di cui al comma 2, lettera c), sono dettagliati nel progetto personalizzato in ragione delle caratteristiche delle seguenti aree:

- a) Frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto; di norma la frequenza è mensile, se non diversamente specificato nel progetto personalizzato in ragione delle caratteristiche del nucleo beneficiario o delle modalità organizzative dell'ufficio.
- b) Atti di ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle attività di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2015. A tal fine il progetto personalizzato rimanda al patto di servizio stipulato ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015 ovvero al programma di ricerca intensiva di occupazione, di cui all'articolo 23 del medesimo decreto

²⁹⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

legislativo e, in caso si rendano opportune integrazioni, è redatto in accordo con i competenti centri per l'impiego.

- c) Frequenza e impegno scolastico.
- d) Comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.²⁹⁵

Nel sesto comma, si produce il raccordo tra gli enti territoriali e gli enti del Terzo settore, di cui alla Legge 6 giugno 2016, n. 106, attivi nel contrasto alla povertà. L'attività di tali enti è riconosciuta, agevolata e valorizzata da parte dei competenti servizi. Sulla base di specifici accordi di reciproco riconoscimento a livello di ambito territoriale o comunale, le *équipes* multidisciplinari includono nella progettazione personalizzata, ove opportuno, attività svolte dagli enti del Terzo settore o presso i medesimi. Sono in particolare promosse specifiche forme di collaborazione con gli enti del Terzo settore o presso i medesimi. Sono in particolare promosse specifiche forme di collaborazione con gli enti attivi nella distribuzione alimentare a valere sulle risorse del Programma operativo del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), anche al fine di facilitare l'accesso al REI dei beneficiari della distribuzione medesima, ove ricorrano le condizioni.

Al comma 7, viene definito il progetto (anche nella sua durata), secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevante, in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta allocazione delle risorse medesime. La durata del progetto può eccedere la durata del beneficio economico.²⁹⁶

Nell'ottavo comma, il progetto personalizzato viene definito come la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, laddove possibile,

²⁹⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁹⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto.²⁹⁷

Al comma 9, si individua il progetto personalizzato come: la base della natura del bisogno prevalente emergente dalle necessità di sostegni definite nel progetto, una figura di riferimento che ne curi la realizzazione e il monitoraggio, attraverso il coordinamento e l'attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso.

Nel decimo comma, si definiscono le metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze dei componenti il nucleo familiare.²⁹⁸

Al comma 11, si specifica il caso in cui il componente del nucleo familiare sia già stato valutato dai competenti servizi territoriali e disponga di un progetto per finalità diverse da quelle di cui al presente decreto a seguito di precedente presa in carico, la valutazione e la progettazione sono integrate secondo i principi e con gli interventi e i servizi di cui al presente articolo.

Nel dodicesimo comma, per assicurare omogeneità e appropriatezza nell'individuazione degli obiettivi e dei risultati, dei sostegni nonché degli impegni, di cui al comma 2, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su proposta del Comitato per la lotta alla povertà e d'intesa con la Conferenza unificata, sono approvate linee guida per la definizione dei progetti personalizzati, redatti anche in esito al primo periodo di applicazione del REI.²⁹⁹

²⁹⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁹⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

²⁹⁹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Al comma 13, il progetto personalizzato viene inserito all'interno dei sostegni in esso previsti che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.³⁰⁰

4.2.8 Interventi e Servizi Sociali per il Contrasto alla Povertà

Nel comma 1 dell'articolo 7 del decreto, seguendo la Legge n. 328 del 2000, si includono i servizi sociali per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali:

- I. Segretario sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al REI di cui all'articolo 5, comma 1.
- II. Servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale di cui all'articolo 5, comma 2.
- III. Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone, e alla riabilitazione, di cui alle regolamentazioni regionali in attuazione dell'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.
- IV. Sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare.
- V. Assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità.
- VI. Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare.
- VII. Servizio di mediazione culturale.
- VIII. Servizio di pronto intervento sociale.³⁰¹

³⁰⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁰¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Nel secondo comma, al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di cui all'articolo 5 e 6, una quota del Fondo Povertà è attribuita agli ambiti territoriali delle regioni per il finanziamento degli interventi di cui al comma 1, fermi restando gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e sociosanitarie, educative, abitative, nonché delle altre aree eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione previsti a legislazione vigente.³⁰²

Al comma 3, si definisce l'utilizzo delle quote del Fondo Povertà destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, di cui al comma 2, è pari, in sede di prima applicazione, a 262 milioni di euro nel 2018 e 277 milioni di euro annui a decorrere dal 2019, inclusivi delle risorse di cui al comma 9. La quota può essere rideterminata, in esito al monitoraggio sui fabbisogni e sull'utilizzo delle risorse, mediante il Piano nazionale per la lotta alla Povertà e all'esclusione sociale di cui all'articolo 8. Gli specifici rafforzamenti finanziabili, a valere sulla quota del Fondo Povertà attribuita agli ambiti territoriali di ogni regione e nei limiti della medesima, sono definiti nell'atto di programmazione ovvero nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'articolo 21, comma 6. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali procede all'erogazione delle risorse spettanti agli ambiti territoriali di ciascuna Regione una volta valutata la coerenza dello schema dell'atto di programmazione ovvero del Piano regionale con le finalità del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.³⁰³

Nel quarto comma, attraverso il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concreto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono i criteri di riparto della quota di cui al comma 2 con riferimento al complesso degli ambiti di ciascuna regione, nonché le modalità di monitoraggio e rendicontazione delle risorse trasferite. Ciascuna

³⁰² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁰³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

regione comunica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i criteri ai fini della successiva attribuzione delle risorse da parte del Ministero medesimo agli ambiti territoriali di rispettiva competenza.³⁰⁴

Nel quinto comma, si inquadrano le regioni in cui si possa integrare per le finalità di cui al presente articolo, a valere su risorse proprie, la quota del Fondo Povertà di cui al comma 2. In tal caso, le regioni possono richiedere il versamento della quota medesima sul bilancio regionale per il successivo riparto, integrato con le risorse proprie, agli ambiti territoriali di competenza, da effettuarsi entro il termine di 60 giorni dall'effettivo versamento delle risorse alle regioni da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.³⁰⁵

Al comma 6, ad un livello più vicino al singolo si prefigurano i comuni, che si coordinano a livello di ambito territoriale, concorrono con risorse proprie alla realizzazione dei servizi di cui al comma 1, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati. I servizi di cui al comma 1 sono programmati nei limiti delle risorse disponibili ai sensi del presente articolo. Le risorse di cui al primo periodo sono comunicate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 15, comma 3.³⁰⁶

Nel settimo comma, rifacendosi all'accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego di fondi strutturali e di investimento europei, concorrono altresì le risorse afferenti ai PON (Programmi Operativi Nazionali) e i POR (Programmi Operativi Regionali) riferite all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e alla promozione dell'inclusione sociale, fermo restando quanto previsto all'articolo 15, comma 6. Le regioni e le province autonome individuano le modalità attraverso i quali i POR rafforzano gli interventi e i servizi di cui al presente

³⁰⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁰⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁰⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

decreto, includendo, ove opportuno e compatibile, i beneficiari del REI. Tra i destinatari degli interventi, anche con riferimento all'obiettivo tematico della promozione dell'occupazione sostenibile e di qualità.

Il comma 8 è usato in deroga ai commi 3 e 4, solamente per l'anno 2017, al fine di permettere una adeguata implementazione del REI e di garantirne un'operatività tempestiva mediante un rafforzamento dei servizi sociali territoriali, inclusi quelli di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, sono attribuite alle regioni, a valere sul Fondo Povertà, risorse pari a 212 milioni di euro, secondo i criteri di riparto e con le medesime modalità adottate per il Fondo Nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20, comma 8, della Legge n. 328 del 2000.³⁰⁷

Nel nono comma, si fa riferimento alla quota del Fondo Povertà di cui al comma 2 viene riservato un ammontare pari a 20 milioni di euro annuo, a decorrere dall'anno 2018, per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora. Nello stesso decreto al comma 4, vengono stabiliti i criteri di riparto alla quota di cui al presente comma, avuto prioritariamente riguardo alla distribuzione territoriale dei senza dimora, in particolare individuano le grandi aree urbane in cui si concentra il maggior numero degli stessi. In sede di riparto, si definiscono altresì le condizioni di povertà estrema, nonché si identificano le priorità di intervento a valere sulle risorse trasferite, in coerenza con le "*Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*", oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015, ed eventuali successive iniziative ai sensi dell'articolo 21, comma 8. Gli interventi e i servizi di cui al comma stesso sono oggetto di rilevazione da parte del sistema informativo di cui all'articolo 24 e di uno monitoraggio specifico da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ne dà conto nel rapporto inserito nell'articolo 15, comma 4.³⁰⁸

³⁰⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁰⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

4.2.9 Piano Nazionale per la Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale

Nell'ottavo articolo, al comma 1, si progetta la possibilità di una progressiva estensione della platea dei beneficiari e del graduale incremento dell'entità del beneficio economico, nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili a valere sul Fondo Povertà, il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di seguito verrà denominato "Piano", e può modificare, a cadenza triennale, anche se vi è la possibilità di un aggiornamento annuo, e i seguenti elementi:

- a) Le soglie degli indicatori della condizione economica, incrementando i valori di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b).
- b) Gli indicatori del tenore di vita, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c).
- c) L'estensione della platea dei beneficiari oltre i nuclei familiari con le caratteristiche espresse nell'articolo 3, comma 2, a partire da quelli con persone di età pari o superiore a 55 anni, prive dei requisiti di cui al medesimo articolo 3, comma 2, eventualmente mediante l'utilizzo di una scala di valutazione del bisogno, di cui al comma 2.
- d) Il valore di euro 3.000, di cui all'articolo 4, comma 1, in coerenza con le modifiche delle soglie di cui alla lettera a), nonché il parametro per cui tale valore è moltiplicato, pari, in sede di prima applicazione, al settantacinque per cento, fino all'unità.
- e) La previsione di incremento delle soglie di accesso e del beneficio secondo la misura percentuale prevista per la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.
- f) Il massimale del beneficio economico erogabile, di cui all'articolo 4, comma 1, in coerenza con le modifiche di cui alla lettera d), assicurando comunque che il beneficio non sia superiore a due volte l'ammontare, su base annua, dell'assegno sociale per i nuclei familiari con cinque o più componenti; a

decorrere dal terzo Piano il massimale del beneficio economico può essere elevato oltre detto ammontare.

- g) L'elenco degli interventi e dei servizi sociali territoriali di contrasto alla povertà, di cui all'articolo 7, comma 1, e la quota, comunque non inferiore al quindici per cento, delle risorse disponibili a valere sul Fondo Povertà, di cui all'articolo 7, comma 2, vincolata al finanziamento dei medesimi interventi e dei servizi sociali; deroghe al limite inferiore della quota di cui al primo periodo della presente lettera sono ammesse solo con riferimento agli incrementi della dotazione del Fondo Povertà non destinati all'ampliamento del numero dei beneficiari.
- h) Le modalità di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 4, comma 5.
- i) I termini temporali per la definizione della valutazione multidimensionale, della progettazione personalizzata, per lo scambio dei dati, la verifica dei requisiti e il riconoscimento del beneficio di cui all'articolo 9.
- j) Il limite mensile di prelievo contante mediante la Carta del REI, nonché le categorie di beni e servizi di prima necessità acquistabili mediante la medesima Carta.³⁰⁹

Nel comma 2, per la possibile estensione dei beneficiari del REI, in caso di eventuali risorse aggiuntive non siano sufficienti alla universale copertura di tutti i nuclei familiari nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 1, il Piano può introdurre una scala di valutazione del bisogno per individuare, nei limiti delle risorse disponibili le caratteristiche dei nuclei. La scala di valutazione viene costruita in seguito all'analisi della situazione economica, ai carichi familiari e di cura e alla situazione occupazionale.³¹⁰

Al terzo comma, si prevede che il Piano possa procedere all'aggiornamento degli indicatori e degli altri elementi di cui al comma 1, anche in costanza di risorse disponibili a valere sul Fondo Povertà, laddove in esito al monitoraggio

³⁰⁹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³¹⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

della spesa emerga una certificata e strutturale capienza del Fondo, sulla base della dotazione legislativa vigente, in relazione dell'estensione della platea o dell'incremento del beneficio che si produce a seguito dell'aggiornamento. L'estensione della platea è individuata prioritariamente tra i nuclei familiari con persone di età pari o superiore a 55 anni non già inclusi all'articolo 3, comma 2.

Al comma 4, si trova l'attuazione del Piano attraverso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n.281 del 1997.³¹¹

4.2.10 Richiesta, Riconoscimento ed Erogazione del REI

All'interno dell'articolo 9, al comma 1, si spiega la modalità della richiesta del REI, a cui oltre le possibilità indicate all'articolo 5, comma 1, ovvero presso altra struttura identificata dai comuni ai sensi dell'articolo 13, comma 1, sulla base di apposito modulo di domande che saranno predisposte dall'INPS, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Con riferimento alle informazioni già dichiarate dal nucleo familiare a fini ISEE, il modulo di domanda rimanda alla corrispondente DSU, a cui la domanda è successivamente associata all'INPS.

³¹²

Nel secondo comma, si introduce l'operato a livello territoriali (mediato dai comuni che lo compongono) che in 15 giorni lavorativi dalla giorno della richiesta del REI, seguendo l'ordine cronologico di presentazione della documentazione, all'INPS, anche potendo usufruire il sistema di gestione delle

³¹¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³¹² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

agevolazioni sulle tariffe energetiche (SGATE), secondo l'adeguato *iter* dell'Istituto non oltre il 31 ottobre 2017, le informazioni contenute nel modulo di domanda del REI, inclusive del codice fiscale del richiedente, in assenza del quale le richieste non sono esaminate.³¹³

Al comma 3, sempre nell'ambito territoriale e dei comuni, si concede l'autorizzazione a procedere, rispetto alle operazioni del comma 2, per la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a). L'esito della verifica sarà comunicato all'INPS nelle modalità di cui al comma 2 e, comunque, non oltre i quindici lavorativi dalla richiesta del REI.

Nel quarto comma, l'INPS ha il compito di verifica, entro cinque giorni lavorativi dalla comunicazione di cui al comma 2, il possesso dei requisiti per l'accesso al REI sulla base delle informazioni disponibili nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni collegate. Per poter raggiungere questo fine l'INPS acquisisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dall'Anagrafe tributaria, del Pubblico registro automobilistico e delle altre amministrazioni pubbliche detentrici dei dati, le informazioni rilevanti ai fini della concessione del REI. Il possesso dei requisiti, anche ai fini della determinazione del beneficio, è verificato dall'INPS con cadenza trimestrale, ove non diversamente specificato, ferma restando la necessità di aggiornare l'ISEE alla scadenza del periodo di validità dell'indicatore.³¹⁴

Al comma 5, si prevede lo step successivo nel caso di esito positivo delle verifiche di competenza dei comuni e degli ambiti territoriali, comunicate all'INPS ai sensi del comma 3, nonché delle verifiche effettuate dall'INPS, ai sensi del comma 4, il REI è riconosciuto dall'INPS, solamente in seguito alla sottoscrizione del progetto personalizzato, eventualmente nelle forme del patto di servizio o del programma di ricerca intensiva di occupazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5. Il riconoscimento condizionato del beneficiario è

³¹³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³¹⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

comunicato dall'INPS agli ambiti territoriali e ai comuni interessati entro il termine di cui al comma 4, primo periodo.

Al sesto comma, si inquadra in versamento del beneficio economico che è disposto dall'INPS successivamente alla comunicazione dell'avventura alla comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, fatto salvo quanto previsto in sede di prima applicazione all'articolo 25, comma 2, e decorre dal mese successivo alla richiesta del beneficio. Le erogazioni sono disposte mensilmente.³¹⁵

Nel comma 7, si prevede la modalità di erogazione del beneficio economico, che avviene tramite la Carta REI o la Carta acquisti che possono essere erogate per l'acquisto dei generi previsti per l'uso della carta. La Carta REI garantisce la possibilità di prelievi contante entro un limite mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile. In esito al monitoraggio e alla valutazione del REI, il limite mensile di prelievo può essere rideterminato dal Piano nazionale per la lotta alla povertà.³¹⁶

All'ottavo comma, si decifrano le possibili agevolazione e servizi definiti mediante convenzioni con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dopo aver ascoltato il parere del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nei commi 9 e 10:

“Al fine di permettere l'erogazione nelle modalità di cui al comma 7, le disponibilità del Fondo Povertà, al netto della quota di cui all'articolo 7, comma 2, e fatto salvo quanto previsto all'articolo 20, comma 2, affluiscono in un apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato, per essere eventualmente trasferite su un conto acceso presso il

³¹⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³¹⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

soggetto incaricato del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi di cui all'articolo 81, comma 35, lettera b), del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, dal quale sono prelevate le risorse necessarie per l'erogazione del beneficio.

*I beneficiari del ReI accedono all'assegno per i nuclei familiari con tre o più figli di età inferiore ai 18 anni, qualora ricorrano le condizioni previste dalla rispettiva disciplina, a prescindere dalla presentazione di apposita domanda.*³¹⁷

Al comma 11, si determinano le agevolazioni relative alle tariffe elettroniche riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate, di cui all'articolo 1, comma 375, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e quelle relative alla compensazione per la fornitura del gas naturale, estese ai medesimi soggetti dall'articolo 3, comma 9, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito attraverso modificazione in legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono attivate in favore dei beneficiari del REI, secondo le modalità previste per i beneficiari dalla Carta acquisti, ai quali è parimenti estesa l'agevolazione per la fornitura di gas naturale. Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, possono essere adottate modalità semplificate di estensione del beneficio.³¹⁸

Al dodicesimo comma, le attività di cui al presente articolo sono svolte dagli ambiti territoriali, dai comuni, all'INPS e dalle altre amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati.

³¹⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³¹⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

4.2.11 ISEE precompilato e aggiornamento della situazione economica

Nell'articolo 10, al comma 1, si dichiara che l'INPS precompili la domanda della DSU cooperando con l'agenzia delle entrate. A tal fine sono utilizzate le informazioni disponibili nell'Anagrafe tributaria, nel Catasto e negli archivi dell'INPS, nonché le informazioni su saldi e giacenze medie del patrimonio mobiliare dei componenti il nucleo familiare comunicate ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, e dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazione, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e sono scambiati i dati mediante servizi anche di cooperazione applicativa.³¹⁹

Il secondo comma, prevede che la DSU precompilata può essere accertata o modificata, fatta eccezione per in trattamenti erogati dall'INPS e per le componenti già dichiarate ai fini fiscali, per le quali è assunto il valore a tal fine dichiarato. Laddove la dichiarazione dei redditi non sia stata ancora presentata, le relative componenti rilevanti ai fini ISEE possono essere modificate, fatta salva la verifica di coerenza rispetto alla dichiarazione dei redditi successivamente presentata e le eventuali sanzioni in caso di dichiarazione mendace. La DSU precompilata dall'INPS è resa disponibile mediante i servizi telematici dell'Istituto direttamente al cittadino, che può accedervi anche per il tramite del portale dell'Agenzia delle entrate attraverso sistemi di autenticazione federata, o, conferendo apposita delega, tramite un centro di assistenza fiscale di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Con provvedimento congiunto del Direttore dell'INPS e del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono

³¹⁹ M. Benvenuti, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, Le riforme del diritto del lavoro, 2016, Napoli.

individuare le modalità tecniche per consentire al cittadino di accedere alla dichiarazione precompilata resa disponibile in via telematica dall'INPS.³²⁰

Al comma 3, fermo restando la decorrenza di cui al comma 4, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concreto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di quanto previsto del provvedimento di cui al comma 2, è stabilita la data a partire dalla quale è possibile, in via sperimentale per un periodo di almeno 6 mesi, accedere alla modalità precompilata di presentazione della DSU, anche ai soli fini del rilascio dell'ISEE corrente ai sensi del comma 5. Con il medesimo decreto vengono stabilite le componenti della DSU che restano interamente auto dichiarate e non precompilate, suscettibili di successivo aggiornamento in relazione alla evoluzione dei sistemi informativi e dell'assetto dei relativi flussi di informazione.³²¹

Al quarto comma, si decreta la data del 1° gennaio 2018 per la modalità precompilata rappresenta l'unica modalità di presentazione della DSU. A decorrere dalla medesima data, la DSU ha validità dal momento della presentazione fino al successivo 31 agosto. In ciascun anno, all'avvio del periodo di validità fissato dal 1° settembre, i dati sui redditi e i patrimoni presenti in DSU sono aggiornati prendendo come riferimento l'anno precedente.

Nel quinto comma, a decorrere dalla data indicata nel decreto di cui al comma terzo, l'ISEE corrente e la sua componente reddituale ISRE possono essere calcolati, in presenza di un ISEE in corso di validità, qualora si sia verificata una variazione della situazione lavorativa, di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a) b) e c) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, ovvero una variazione dell'indicatore della situazione reddituale corrente superiore al venticinque per cento, di cui al medesimo articolo 9, comma 2. La

³²⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³²¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

variazione della situazione lavorativa deve essere avvenuta posteriormente al 1° gennaio dell'anno cui si riferisce il reddito considerato nell'ISEE calcolato in via ordinaria di cui si chiede la sostituzione con l'ISEE corrente. Resta ferma, anteriormente alla data indicata nel decreto di cui al comma 3, la possibilità di richiedere l'ISEE corrente alle condizioni previste dalla disciplina vigente.³²²

Al comma 6, l'efficacia delle disposizioni di cui al comma 4 e 5 cessa dal giorno successivo a quello di entrata in vigore delle corrispondenti modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, da adottarsi entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.³²³

Nel settimo comma, dalla data stabilita nel decreto al comma 3, al fine di agevolare la precompilazione della DSU per l'ISEE corrente, nonché la verifica delle comunicazioni di cui all'articolo 11, comma 2, da parte dell'INPS e per la verifica dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 3, comma 3, da parte degli organi competenti, le comunicazioni obbligatorie, di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 38 novembre 1996, n. 608 devono contenere l'informazione relativa alla retribuzione o al compenso.³²⁴

4.2.12 Compatibilità con lo Svolgimento di Attività Lavorativa

Nell'articolo 11, al comma 1, si confermano i requisiti dell'articolo 3, comma 1, lettera b), il REI viene dichiarato compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa da parte di uno o più componenti con il nucleo familiare.³²⁵

³²² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³²³ H. Shutt, *Beyond the Profits System: Possibilities for the Post-Capitalist Era*, Zed Brooks.

³²⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³²⁵ M. Benvenuti, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, Le riforme del diritto del lavoro, 2016, Napoli.

Al secondo comma, si prevede la possibilità di una variazione della situazione lavorativa durante l'erogazione del REI, oltre alla possibilità che i componenti del nucleo familiare per i quali la situazione è variata, sono tenuti, a pena di decadenza del beneficio, a comunicare all'INPS il reddito annuo previsto entro trenta giorni dall'inizio dell'attività e, comunque, secondo le modalità di cui all'articolo 9, comma 2, o all'articolo 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 22 del 2015.³²⁶

Nel comma 3, si prendono le comunicazioni del comma 2, che sono effettuate anche all'atto della richiesta del beneficio in caso vi siano componenti del nucleo familiare in possesso di redditi da lavoro non rilevanti per l'intera annualità nell'ISEE in corso di validità utilizzato per l'accesso al beneficio.³²⁷

Per il quarto comma, si prende a riferimento i casi esclusivi del comma 2, esclusivamente al fine della verifica della permanenza dei requisiti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), il valore dell'ISEE e dell'ISRE è aggiornato dall'INPS sostituendo il reddito annuo previsto, oggetto della comunicazione ai sensi del medesimo comma 2, a quello di analoga natura utilizzando per il calcolo dell'ISEE in via ordinaria.³²⁸

Nel quinto comma, in caso di permanenza dei requisiti ai sensi del comma 3, il valore del beneficio economico connesso al REI è corrispondente rideterminato tenuto conto dell'ISR aggiornato.

³²⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³²⁷ P. Blackmon, *The State: Back in the Center of Globalization Debate*, *International studies review*, 8(1): 116-119.

³²⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

4.2.13 Sanzioni, Sospensione e Decadenza

Nell'articolo 12, al comma 1, ribadisce come il nucleo familiare beneficiario del REI sono tenuti ad attenersi ai comportamenti previsti all'interno del progetto personalizzato.

Nel secondo comma, si prevede la possibilità che oltre i contatti del progetto personalizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 5, lettera a), i componenti in età attiva del nucleo beneficiario possono essere convocati nei giorni feriali con preavviso di almeno 24 ore e non più di 72 ore secondo modalità concordate nel medesimo progetto personalizzato.³²⁹

Il comma 3 prevede la possibilità della mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni di cui al comma 2 ovvero gli appuntamenti previsti nel progetto, di cui all'articolo 6, comma 5, lettera a), da parte anche di un solo componente del nucleo familiare, e vengono applicate le seguenti sanzioni:

- a) La decurtazione di un quarto di una mensilità del beneficio economico del REI, in caso di prima mancata presentazione.
- b) La decurtazione di una mensilità alla seconda mancata presentazione.
- c) La decadenza dalla presentazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.³³⁰

Al comma 4, si prevede il caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a) del decreto legislativo n. 150 del 2015, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, si applicano le seguenti sanzioni:

- I. La decurtazione di una mensilità, in caso di prima mancata presentazione.

³²⁹ M. Benvenuti, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, Le riforme del diritto del lavoro, 2016, Napoli.

³³⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

- II. La decadenza dalla presentazione e, per gli interessati, la decadenza dello stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.³³¹

Nel quinto comma, si prevede la mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o da altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), e all'articolo 23, comma 5, lettera e), del decreto legislativo n. 150 del 2015, ovvero la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, definita ai sensi dell'articolo 25 del medesimo decreto legislativo, in assenza di giustificato motivo, da parte di un solo componente il nucleo familiare, comporta la decadenza del beneficio e, per gli interessati, la decadenza dallo stato di disoccupazione.

Al comma 6:

“In caso di mancato rispetto degli impegni di cui all'articolo 6, comma 5, lettere c) e d), ovvero di altri impegni specificati nel progetto personalizzato, in assenza di giustificato motivo, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, la figura di riferimento del progetto di cui all'articolo 6, comma 9, richiama formalmente il nucleo familiare al rispetto degli impegni medesimi. Nel caso in cui il richiamo non produca l'adesione agli impegni previsti, la figura di riferimento effettua un nuovo richiamo in cui si esplicitano puntualmente gli impegni e i tempi in cui adeguarsi, a pena di sospensione dal beneficio. In caso sia adottato il provvedimento di sospensione, sono specificati impegni e tempi per il ripristino del beneficio per la durata residua prevista al momento della sospensione. In caso di reiterati

³³¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

comportamenti inconciliabili con gli impegni richiamati, successivi al provvedimento di sospensione, è disposta la decadenza dal beneficio.”³³²

Nel settimo comma, si prevede la possibilità che la discordanza tra le componenti reddituali e patrimoniali rilevanti ai fini ISEE effettivamente possedute e quanto indicato nella DSU, per effetto della quale il nucleo familiare abbia percepito il beneficio economico del REI in misura maggiore rispetto al beneficio economico del REI in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, fermo restando il recupero di quanto versato in eccesso, non si applica la sanzione di cui all’articolo 38, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazione, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, e si applicano le susseguenti sanzioni:

- I. La decurtazione di una mensilità, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotta un incremento del beneficio su base mensile inferiore a 100 euro.
- II. La decurtazione di due mensilità, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotto un incremento si base mensile da 100 euro a meno di 200 euro.
- III. La decadenza del beneficio, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotta un incremento del beneficio su base mensile pari o superiore a 200 €. ³³³

All’ottavo comma, nel caso in cui venga accertata la discordanza tra le componenti reddituali e patrimoniali rilevanti ai fini dell’ISEE che risulta essere effettivamente in possesso del beneficiario, e per quanto indicato all’interno della DSU, per effetto della quale il nucleo familiare abbia percepito illegittimamente il beneficio del REI, altrimenti non spettante, ferma restando la restituzione dell’indebitato e la decadenza del beneficio, la sanzione di cui

³³² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³³³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 2010, si applica nei seguenti casi:

- Nella misura minima, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotto un beneficio su base mensile inferiore a 100 euro.
- Nella misura di 1.000 €, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotto un beneficio su base mensile da 100 € a meno di 200.
- Nella misura di 2.000 euro, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotto un beneficio su base mensile da 200 € a meno di 300 €.
- Nella misura di 3.000 €, nel caso in cui per effetto della accertata discordanza si sia prodotto un incremento del beneficio su base mensile pari a 300 € o superiore.
- La sanzione viene comunque applicata nel caso della misura massima, se i valori dell'ISEE, o delle sue componenti reddituali o patrimoniali accertati, siano pari o superiore a due volte le soglie indicate all'articolo 3, comma 1, lettera b).³³⁴

Nel nono comma, viene preventivata la possibilità di variazioni nella composizione del nucleo familiare, rispetto a quanto dichiarato ai fini ISEE, i nuclei familiari sono tenuti a presentare, entro due mesi dalla variazione una DSU aggiornata, a pena delle sanzioni di cui ai commi 7 e 8 in ragione dell'ammontare del beneficio su base mensile indebitamente percepito.³³⁵

Al comma 10, l'irrogazione delle sanzioni di cui al presente articolo, nonché il recupero dell'indebito, di cui ai commi 7 e 8, avviene ad opera dell'INPS. Gli indebiti recuperati e le sanzioni irrogate nelle modalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n.78 del 2010, convertito, con modificazione, della Legge n. 122 del 2010, al netto delle spese di recupero, sono riservate dall'INPS

³³⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³³⁵ M. Ruotolo, *La Lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti Costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, Diritto Pubblico, 2011, 391 ss.

all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo Povertà. L'INPS dispone altresì, ove prevista la decadenza del beneficio, la disattivazione della Carte REI.³³⁶

Il comma 11 prevede la possibilità della decadenza del beneficio ai sensi del presente articolo, il REI può essere richiesto solo decorso un anno dalla data del provvedimento di decadenza nei casi di cui al comma 8, e decorsi sei mesi negli altri casi.

I servizi competenti, che vengono inseriti al comma 12, devono comunicare all'INPS i fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di cui ai commi da 3 a 6, ivi compresi i casi di cui all'articolo 23, comma 5, lettera e), del decreto legislativo n. 150 del 2015, nelle modalità stabilite dal medesimo Istituto, entro e non oltre cinque giorni lavorativi dal verificarsi dell'evento da sanzionare e, comunque, in tempo utile ad evitare il versamento della mensilità successiva. L'INPS rende noto agli ambiti territoriali gli eventuali conseguenti provvedimenti di decadenza dal beneficio.³³⁷

Nel comma 13, si rende effettiva la mancata comunicazione dei fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di decurtazione o decadenza della prestazione determinata responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile, ai sensi dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20.³³⁸

³³⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³³⁷ M. Ruotolo, *La Lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti Costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, Diritto Pubblico, 2011, 391 ss.

³³⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

4.2.14 Funzioni dei Comuni e degli Ambiti Territoriali per l'Attuazione del REI

Nell'articolo 13, al comma 1, i comuni, in forma singola o associata, rappresentano congiuntamente con l'INPS i soggetti attuatori del REI. I comuni cooperano con riferimento all'attuazione del REI a livello di ambito territoriale, come identificato dalla regione e della provincia autonoma ai sensi dell'articolo 23, comma 2, al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti ed organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.³³⁹

Al secondo comma, si presentano i comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, attraverso le seguenti funzioni:

- a) Favoriscono con la propria attività istituzionale la conoscenza del REI tra i potenziali beneficiari, anche mediante campagne informative nell'ambito dell'attività di comunicazione istituzionale.
- b) Assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzi settore, di cui alla Legge n. 106 del 2016, delle parti sociali, delle forze produttive del territorio e della comunità territoriale, nelle attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà.
- c) Effettuano le verifiche di competenza sul possesso dei requisiti per la concessione del REI da parte dei nuclei familiari, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, nonché ogni altro controllo di competenza, in particolare con riguardo all'effettiva composizione del nucleo familiare rispetto a quanto dichiarato in sede ISEE, atto a verificare l'effettiva situazione di bisogno.
- d) Adottano atti di programmazione, ordinariamente nella forma di una sezione specificatamente dedicata alla povertà nel piano di zona di cui

³³⁹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

all'articolo 19 della Legge n. 328 del 2000, e comunque, in sede di prima applicazione, specificamente in attuazione dell'atto di programmazione o del Piano regionale per la lotta alla povertà, entro sessanta giorni dall'adozione del medesimo, in cui a livello di ambito territoriale si definiscono gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, comma 1, finanziabili a valere sulla quota del Fondo Povertà di cui al comma 2 del medesimo articolo 7, integrando la programmazione con le risorse disponibili a legislazione vigente e le risorse afferenti ai PON (Programmi operativi nazionali) e POR (Programmi operativi regionali) riferite all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale.

- e) Favoriscono la più ampia partecipazione dei nuclei familiari beneficiari del REI nell'adozione degli interventi che li riguardano, secondo i principi di cui all'articolo 6, comma 8.
- f) Operano in stretto raccordo con gli enti del Terzi settore, le modalità di cui all'articolo 6, comma 6, nell'attuazione degli interventi, favorendo la progettazione, avendo cura di evitare conflitti di interesse e assicurando il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza.
- g) Facilitano e semplificano l'accesso dei beneficiari del REI alle altre prestazioni sociali di cui il comune ha la titolarità, ove ricorrano le condizioni stabilite della relativa disciplina.³⁴⁰

³⁴⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

4.2.15 Funzioni delle Regioni e delle Province Autonome per l'Attuazione del REI

Nel comma 1, dell'articolo 14, le competenze regionali in materia, di normazione e programmazione delle politiche sociali le regioni e le province autonome adottano con cadenza triennale, ed in sede di prima applicazione entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, un atto, anche nella forma di un Piano regionale per la lotta alla povertà, di programmazione dei servizi necessaria per l'attuazione del REI come livello essenziale delle presentazioni, nei limiti delle risorse disponibili, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo le consultazione delle parti sociali e degli enti locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e del enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà. L'atto di programmazione ovvero il Piano regionale è comunicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro trenta giorni dalla sua adozione.

All'interno del secondo comma, vengono individuati gli ambiti territoriali e i comuni, per la gestione associata del REI con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, anche ai fini del riparto della quota del Fondo Povertà di cui all'articolo 7, comma 2. Per ogni successiva variazione bisogna effettuare una comunicazione in 30 giorni, successivi alla variazione.

Al comma 3, vi è l'atto di programmazione del Piano regionale per la lotta alla povertà, le regioni definiscono, in particolare, gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, tenuto conto delle indicazioni contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

Al quarto comma, nell'atto di programmazione ovvero il Piano regionale per la lotta alla povertà le regioni e le province autonome individuano, qualora non già definite, le modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi sociali e gli

altri enti ed organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, necessarie all'attuazione del REI, con una particolare attenzione alla disciplina delle modalità operative per la costruzione di un *équipe* multidisciplinari di cui all'articolo 5, comma 7, e per il lavoro in rete che viene finalizzato alla realizzazione dei progetti personalizzati.

Nel quinto comma, si predispone il monitoraggio specificato all'articolo 15, comma 2, e gli ambiti territoriali ovvero uno o più comuni tra quelli che li compongono inadempienti nell'attuazione del REI, e non risulti possibile avviare interventi di tutoraggio da parte della regione o provincia autonoma, né da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera d), le regioni e le province autonome esercitano i poteri sostituitivi di cui all'articolo 8, comma 3, lettera o), della Legge n. 328 del 2000.

Al comma 6, viene inserito presa in carico la regolamentazione sulle province autonome di Trento e Bolzano, con riferimento ai propri residenti, possono integrare il REI, a valere su risorse regionali, con misure regionali di contrasto alla povertà delle caratteristiche di cui all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, che ampliano la platea dei beneficiari o addirittura incrementare l'ammontare del beneficio economico. Queste risorse economiche vengono confluite in un conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato nelle modalità di cui all'articolo 9, comma 9.

I commi 7 e 8 recitano:

“Con protocollo d'intesa tra il Presidente della Regione o della Provincia autonoma e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di utilizzo, in favore dei residenti nel

territorio di competenza, delle risorse versate ad integrazione del Fondo Poverta', ai sensi del comma 6. I rapporti finanziari sono regolati con apposita convenzione tra l'amministrazione regionale e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Previa intesa e regolazione dei rapporti finanziari nelle forme previste al comma 7, le province autonome di Trento e Bolzano, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, possono, in favore dei residenti nei propri territori, permettere l'accesso coordinato al ReI e alle misure locali di contrasto alla poverta' disciplinate con normativa provinciale, anche mediante un unico modello di domanda e l'anticipazione dell'erogazione del ReI unitariamente alla prestazione provinciale, della quale non si tiene conto in sede di accesso alla misura nazionale. Restano fermi i requisiti stabiliti dal presente decreto e i flussi informativi con l'INPS al fine della verifica degli stessi e del rimborso delle anticipazioni della Provincia autonoma.”

4.2.16 Funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione del REI

Nell'articolo 15, al comma 1, si prevede le competenze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, definiti con il riferimento al REI agli articoli 3 a 6 del presente decreto.

Al secondo comma, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali favorisce l'attuazione del REI, attraverso la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, di cui all'articolo 22, un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico. Il servizio svolge:

- i. È responsabile del monitoraggio dell'attuazione del REI e predispone in maniera annuale di cui al comma 4; a tal fine definisce entro la data di avvio del REI, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, gli indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del REI con riferimento al rispetto dei livelli essenziali di cui all'articolo 3 da 6.
- ii. Favorisce la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi, anche mediamente atti di coordinamento operativo, sentito il Comitato per la lotta alla povertà.
- iii. Predispone protocolli formativi e operativi, previo parere del Comitato per la lotta alla povertà e successiva intesa in sede di Conferenza unificata.
- iv. Identificata gli ambiti territoriali che presentano particolari criticità nell'attuazione del REI, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio e analisi dei dati, segnala i medesimi alle regioni interessate e, su richiesta dell'ambito e d'intesa con la regione, fermi restando i poteri sostituitivi di cui all'articolo 14, comma 5, sostiene interventi di tutoraggio; nel monitoraggio delle criticità, specifica attenzione è rivolta alla presenza in organico di adeguate professionalità in materia sociale e alle regioni delle eventuali carenze.
- v. Fornisce segreteria al Comitato per la lotta alla povertà e all'Osservatorio sulle povertà, anche avvalendosi dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (di seguito denominato "INAPP"), di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 150 del 2015.³⁴¹

Il terzo comma è operativo per facilitare l'esercizio delle competenze del comma 1, con le identificazioni di ambiti territoriali che presentino le particolari criticità del comma 2, lettera d). Per far avvenire ciò è necessario usare una sezione denominata "Banca dati REI", del Sistema informativo unitario dei servizi sociali, dell'articolo 24, secondo le modalità ivi definite, alimentata dagli

³⁴¹ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

ambiti territoriali, eventualmente per il tramite dei comuni che li compongono, con informazioni, per ciascun nucleo familiare, sulla valutazione multidimensionale, sui progetti personalizzati sugli esiti dei progetti medesimi, nonché, con riferimento all'ambito, con informazioni sull'organizzazione e sulle caratteristiche dei servizi, incluse le professionalità impiegate.

Il comma 4, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, e si basa sul comma 3, con un Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI, nonché sulle altre prestazioni finalizzate al contrasto alla povertà, pubblicato sul sito internet istituzionale.³⁴²

Al quinto comma, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile della valutazione del REI. La valutazione è operata, anche avvalendosi dell'INAPP seguendo un progetto stabilito appositamente progetto di ricerca redatto in conformità all'articolo 3 del Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi statistici e scientifici, allegato A4 al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Con provvedimenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, è individuando un campione di ambiti territoriali, corrispondente a non più del dieci per cento dei nuclei beneficiari, nel quale è effettuata la somministrazione di questionari di valutazione, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, e sono individuate le modalità di composizione dei gruppi di controllo, mediante procedure di selezione causale, unicamente per i quali, in deroga a quanto previo ordinamento, l'erogazione del beneficio non può essere condizionata alla sottoscrizione del progetto personalizzato. I dati raccolti con i questionari sono acquisiti dalla Banca dati REI di cui al comma 3 e messi a disposizione, con le modalità di cui all'articolo 24, comma 4, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al solo fine di elaborazione statistica per lo svolgimento delle attività di valutazione previste dal progetto di ricerca. I dati

³⁴² Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

autonomi possono essere altresì messi a disposizione di università e enti su richiesta motivata, per finalità di ricerca e valutazione.³⁴³

Il comma 6, concede al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che provvede nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con esclusioni di quanto previsto all'articolo 20, comma 5, e con il concorso delle risorse afferenti al Programma operativo nazionale "Inclusione" riferito all'obiettivo tematico la lotta alla povertà e della promozione dell'Inclusione sociale in coerenza con quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europeo.

4.2.17 Comitato per la lotta alla povertà e Osservatorio sulle povertà

Nell'articolo 16, del comma 1, al Comitato per la lotta alla povertà (poi definito solamente Comitato), viene istituito come organismo di confronto permanente tra diversi livelli di Governo. Il Comitato è costituito come una specifica articolazione tecnica della Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'articolo 21.³⁴⁴

Per il comma 2, si attua la funzione che è presieduta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, ed è composto da un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni in seno alla Rete della protezione sociale e dell'inclusione sociale. La composizione del Comitato è definita con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa designazione dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

³⁴³ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁴⁴ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Al comma 3, il Comitato svolge le seguenti funzioni:

- a) Rappresenta il principale organismo di condivisione di esperienza, metodi e strumenti, adottati a livello locale nel contrasto alla povertà.
- b) Propone, per la successiva adozione le linee guida di cui all'articolo 5, comma 9, e dell'articolo 15, comma 2, lettera c).
- c) Esprimere il proprio parere su atti di coordinamento operativo per l'attuazione del REI, inclusi protocolli formativi e operativi di cui all'articolo 15, comma 2, lettera c).
- d) Collaborare al monitoraggio dell'attuazione del REI e delle altre prestazioni finalizzate al contrasto della povertà ed esprimere il proprio parere sul Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI, di cui all'articolo 15, comma 4.³⁴⁵

Nel quarto comma vengono promosse forme partecipate di programmazione e monitoraggio del REI, nonché l'inclusione di altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, per cui viene istituito un Osservatorio sulla povertà (in seguito denominato Osservatorio), che è presieduto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed è costituito per un gruppo di lavoro permanente della Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

Il comma 5 fornisce le indicazioni sui rappresentanti delle amministrazioni componenti la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, dell'INPS, dell'ISTAT, delle parti sociali e degli enti del Terzo settore rappresentativi in materia di contrasto alla povertà, per un numero massimo di venti componenti, inclusi tre esperti eventualmente individuati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La carica dell'Osservatorio ha una durata di 3 anni ed è rinnovabile.

³⁴⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Nel sesto comma vengono definiti i compiti dell'Osservatorio:

- I. Predispone un Rapporto biennale sulla povertà, trasmesso alle Camere, in cui sono formulate analisi e proposte in materia di contrasto alla povertà, anche con riferimento alla povertà educativa, alla povertà alimentare e alla povertà estrema.
- II. Promuove l'attuazione del REI, evidenziando eventuali problematiche riscontrate, anche a livello territoriale.
- III. Esprime il proprio parere sul Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI.³⁴⁶

Il settimo comma recita:

“Dalla istituzione e dal funzionamento del Comitato e dell'Osservatorio non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato e dell'Osservatorio non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento comunque denominato.”³⁴⁷

³⁴⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁴⁷ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

4.3 Misura contro la povertà

Il Reddito di Inclusione è stato immaginato come una misura che andasse in contrasto della povertà, in maniera chiara e definita, infatti, l'etimologia scelta per definire la manovra è stato il termine inclusione, che prevede che via sia un'inclusione non dal punto di vista lavorativa, ma sociale, ovverosia, la possibilità che il cittadino sia incluso nella società grazie a un sostentamento economico che permetta allo stesso una vita dignitosa all'interno della società stessa.³⁴⁸

Il REI infatti, nelle condizioni di accesso che vengono definite all'Art 3, comma 2, del d.lgs. n. 147, la possibilità di inclusione dei beneficiari è ascrivibile con una determinata serie di "qualità", riassumibili con queste modalità: la presenza nel nucleo familiare di una persona minorenni, la presenza nel nucleo familiare di una persona disabile e di almeno un suo genitore o un suo tutore, la presenza nel nucleo familiare di una donna incinta, la presenza di un lavoratore di almeno 55 anni, disoccupato, a seguito delle diverse cause indicate dal decreto, e che almeno da 3 mesi non goda più dell'indennità di disoccupazione o, qualora non ne possa godere, e sia disoccupato da tre mesi. Con i criteri di disoccupazione inserite nel d.lgs. possiamo comprendere come questa misura sia stata strutturata, per inserire al suo interno l'inclusione per coloro i quali abbiano una situazione economica, che abbia bisogno di un intervento statale per poter vivere all'interno della società in maniera dignitosa, e senza sentirsi esclusi da essa a causa di carenze economiche.³⁴⁹

Infatti, all'interno del disegno di Legge non possiamo osservare come non sia contemplata la presenza di un'opportunità lavorativa per il beneficiario. Inoltre, si era pensata una possibile ampliamento dall'Art. 3, comma 2, del d.lgs. n.147, come previsto dal disegno di legge di Bilancio 2018, all'art. 25; per poter

³⁴⁸ Osservatorio Costituzionale, *Appunti su Reddito di Inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3/2017, 18 novembre 2017, Roma.

³⁴⁹ U. Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, Politica economica, (p.5-54), Bologna, 2010.

ampliare la platea di beneficiari tramite la cancellazione di diverse categorie; per poter concedere alla norma una maggiore universalità, e superando quell'imposizione assistenziale di tipo categoriale che, secondo qualcuno, impedirebbe di parlare ancora di un vero e proprio reddito minimo garantito. Un potenziale reddito minimo garantito è stato incluso in maniera tale da poter rivelarsi efficiente proprio per il contrasto totale alla povertà e non alcun contrasto alla disoccupazione.³⁵⁰

³⁵⁰ M. Vincieri, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, Lavoro e Diritto, Bologna, 2017.

4.4 Comparazione tra Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza

Le misure del RdC e del REI in un'opera di comparazione dimostra come queste due manovre nonostante abbiano un punto di partenza molto simile, presentino poi, delle sostanziali differenze nel corso del loro sviluppo.³⁵¹ Infatti, il Reddito di Inclusione ha due parti fondamentali, ovverosia, un beneficio economico e un progetto personalizzato per l'inclusione sociale; rispetto al Reddito di Cittadinanza che ha una platea di beneficiari molto più ampia e, prova a combattere contestualmente (in una maniera un po' confusa) la povertà, l'esclusione sociale, la disoccupazione e la tutela del diritto al lavoro.³⁵²

³⁵¹ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁵² Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

4.4.1 Introduzione alle norme, livelli di prestazione, requisiti di per la residenza e definizione del reddito

Il REI è una misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; rispetto al RdC che è una misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza, all'esclusione sociale e, inoltre, è improntato al diritto di informazione e alla cultura attraverso politiche volte sostegno economiche (a cui si aggiunge l'introduzione della Pensione di Cittadinanza, misura volta a garantire la stabilità economiche delle persone con più di 67 anni).³⁵³

All'interno delle due norme, solamente il REI prevede il livello essenziale delle prestazioni, che si configura con l'Art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione nei limiti delle risorse disponibili del Fondo Povertà.³⁵⁴

Inoltre, nel RdC non vi sono definizioni per i requisiti di povertà, ma invece, è presente nel REI che cita:

“condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitosa (rinvio a requisiti a soli fini Rei).”³⁵⁵

In ambedue le norme vengono definite i requisiti di residenza e soggiorno, all'interno del RdC vengono individuati come soggetti in grado di accedere al beneficio tutti coloro i quali siano cittadini italiani o di un paese membro dell'Unione Europea, o un familiare di una persona titolare di questi diritti; o un cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o un residente in Italia in via continuativa da

³⁵³ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma.

³⁵⁴ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁵⁵ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

almeno 10 anni.³⁵⁶ Invece, nel REI vi è la possibilità di accedere al beneficio dell'Unione Europea o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno permanente, o un cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (per ottenere il quale è necessaria la residenza in Italia da un minimo di 5 anni); a cui si aggiunge un residente in Italia in via continuativa da almeno 2 anni.³⁵⁷

I requisiti del RdC hanno due specifiche che possono essere definiti in maniera congiunta in maniera tale: un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore al 9.360 €; o un valore del reddito familiare non superiore ai 6.000 € (cifra che lievita a 7560 € per le Pensioni di Cittadinanza), e con un possibile aumento fino a 9.360 € qualora il nucleo familiare viva in affitto. Invece, il REI può essere definito sempre in due specifiche che sono: un valore dell'ISEE in corso di validità, non superiore a 6.000 €; e un valore dell'ISRE non superiore a 3.000 € (in caso dei nuclei in cui vi sono minorenni l'ISEE è calcolato ai sensi dell'articolo 7 del DPCM n. 159/20139).³⁵⁸

Il reddito ha due definizioni differenti nelle norme, per il RdC:

“Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR), secondo art. 4 comma 2 del Regolamento ISEE, al netto dei trattamenti assistenziali inclusi nell'ISEE ma inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti del nucleo familiare, esclusi: le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi, gli arretrati, le riduzioni alla compartecipazione del costo dei servizi, le erogazioni sostitutive dei servizi, le spese assistenziali rendicontate, il BONUS BEBE', il REI e misure regionali se in convenzione, il RdC).”³⁵⁹

³⁵⁶ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁵⁷ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

³⁵⁸ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁵⁹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Invece nel REI:

“Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR), secondo art. 4 comma 2 del Regolamento ISEE.

[Redditi ordinari più trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche (salvo se afferenti invalidità e non autosufficienza)].”³⁶⁰

4.4.2 Requisiti Patrimoniali e Indicatori di Tenori di Vita

Anche per i requisiti patrimoniali le due norme differiscono in maniera sostanziale, come possiamo osservare il RdC prevede un valore del patrimonio immobiliare per i possibili beneficiari pari a 30.000 €, in caso di immobile differente dall’abitazione di riferimento. Rispetto al REI che prevedeva un importo massimo, nella stessa condizione, per un valore di 20.000 €.³⁶¹

Per i requisiti del patrimonio mobiliare possiamo osservare che le due manovre presentano gli stessi parametri, cioè, il tetto massimo del patrimonio non deve superare i 6.000 €, e può essere maggiorato di 2.000 e per ogni componente aggiuntivo del nucleo familiare dopo il primo, con una soglia massima di 10.000 €. L’unica parte in cui il REI e il RdC non collimano è ove il secondo permette un aggiuntivo aumento alla soglia di 1.000 € per ogni figlio minorenni dopo il secondo, e ulteriori 5.000 € di aumento per ogni componente del nucleo affetto da disabilità.³⁶²

³⁶⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

³⁶¹ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁶² Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l’Albero della Vita, Milano,2019.

Per la quantificazione dei beni della vita e indicatori di tenori di vita è necessario osservare le importanti differenze che sono fondamentali per capire quanto la platea sia differente tra le due norme: infatti, nel RdC è previsto che non siano in grado di accedere al beneficio economico solamente chi non possiede un autoveicolo immatricolato nei 6 mesi precedenti e che non superi i 1600 cc per le autovetture e i 250 cc per i motoveicoli nei 24 mesi antecedenti (fanno eccezione gli autoveicoli e motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità); e non è possibile possedere nessuna tipologia di nave o imbarcazione.³⁶³ Per il REI, invece, non possono ottenere il beneficio economico se siano in possesso gli autoveicoli e motoveicoli immatricolati nei precedenti 24 mesi antecedenti la richiesta (fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore di persone con disabilità); e naturalmente per accedere al beneficio economico non si può essere in grado di accedere al beneficio se si è in possesso di navi o imbarcazioni di diporto.³⁶⁴

4.4.3 Esclusioni dall'Erogazione del Beneficio e Scale di Equivalenza

Per il REI motivo di esclusione del beneficio è possibile nel caso in cui un membro facente parte del nucleo familiare è compatibile con la contemporanea fruizione del NASpI o di altro armonizzatore sociale per la disoccupazione involontaria. Il RdC prevede che l'esclusione del beneficio colpisce i soggetti che si trovano in stato detentivo, per tutta la durata della pena, o coloro i quali abbiano siano ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica; o chi

³⁶³ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁶⁴ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

sia diventano disoccupato nei 12 mesi precedenti in caso delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa.³⁶⁵

Le scale di equivalenza nelle due norme sono molto differenti, e prevedono per il RdC³⁶⁶: 1 per il componente, incrementato di 0,4 per ogni componente di età maggiore ai 18 anni e di 0,2 per ogni componente minorenni, fino a 2,1 come massimo. Per il RdC possiamo, invece, osservare come sia regolato dall'allegato 1 del DPCM N. 159 del 5 dicembre 2013 (ISEE) senza maggiorazioni: 1, 1,57, 2,04, 2,46, 2,85; in caso di ulteriori componenti si aggiunge 0,35.³⁶⁷

4.4.4 Beneficio Economico

I benefici economici che vengono erogati sono di una natura profondamente differente, cioè, per il RdC una componente ad integrazione del reddito del nucleo familiare, pari a 6.000 € l'anno moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza (7.650 € per le Pensioni di Cittadinanza); a cui si aggiunge una componente riservata ai nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo indicato nel contratto di locazione, per un massimale di 3.360 € annui (1.800 € per le PdC);³⁶⁸ la componente riservata ai nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà per il cui acquisto o costruzione sia stato contratto un mutuo, pari alla rata mensile del mutuo fino a un massimo di 1.800 € annuo (naturalmente il beneficio economico non può superare 9.360 € moltiplicati per il parametro della scala di equivalenza, ridotto per il valore del reddito familiare, e non può essere inferiore a 480 euro annuo); con decreto del Ministero del Lavoro entro 6 mesi dall'entrata in vigore del D.L.

³⁶⁵ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁶⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

³⁶⁷ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁶⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

sono stabilite modalità di erogazione del beneficio suddiviso per tutte le persone in età maggiorenne del nucleo familiare.³⁶⁹

Per il REI si prevede l'integrazione del nucleo familiare, pari a 3.000 € annuo moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla composizione del nucleo. In prima applicazione, l'importo è moltiplicato per 75% e non può eccedere l'importo dell'assegno sociale con un incremento massimo del 10% (pari a 6.477,90 € annuo)³⁷⁰; con una componente di servizi alla persona identificata nel piano personalizzato redatto dai servizi sociali. In caso di fruizione di altri trattamenti assistenziali, il valore del REI è ridotto dal valore di questi trattamenti, eccetto: quelli non sottoposti a prova dei mezzi, gli arretrati, le indennità per i tirocini per l'inclusione, le misure individuate nel piano personalizzato a valere su fondi comunali o di ambito territoriale, le riduzioni alla compartecipazione del costo dei servizi, le erogazioni a fronte di rendicontazione di spese, le erogazioni sostitutive dei servizi.³⁷¹

4.4.5 Durata, Compatibilità con Attività Lavorativa e Funzionamento

Le due misure non hanno la stessa possibilità di rinnovo, in quanto la durata del RdC è di 18 mesi, con sospensione di 1 mese (al termine del primo ciclo), per poi essere rinnovabile senza limite massimo (non vi sono sospensione della Pensione di Cittadinanza). Invece, per il REI vi è la possibilità di 18 mesi di erogazione che viene sospeso di 6 mesi dopo la fine del primo ciclo di erogazione, a cui si aggiunge un ulteriore momento aggiuntivo di 12 mesi (vi sono possibilità di modifica il Piano annuale povertà).³⁷²

³⁶⁹ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁷⁰ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³⁷¹ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁷² Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

L'unico provvedimento che mette in atto la possibilità di avere la compatibilità con attività lavorativa è il RdC, che permette di avere un corso di erogazione che consideri il maggior reddito da lavoro per l'80% (fino a che non rientra nella dichiarazione annuale dell'ISEE). Se varai per avvio attività autonoma, il beneficio rimane lo stesso per ulteriori 2 mesi.

I funzionamenti dei due redditi hanno un diverso svolgimento, cioè per il RdC ci può essere una possibile richiesta dopo il giorno 5 di ogni mese, presso Poste Italiane, anche attraverso modalità tematiche. Può altresì essere richiesto i Centri di Assistenza Fiscale previo convenzionamento con l'INPS. Le domande devono essere inviate all'INPS entro 10 giorni dalla richiesta. In seguito dopo i 5 giorni, l'INPS verifica i requisiti e riconosce il beneficio entro la fine del mese successivo a quello in cui è stata presentata la domanda.³⁷³ L'Anagrafe Nazionale in collaborazione con i Comuni verificano i requisiti di reddito e soggiorno, che la comunicano all'INPS tramite piattaforma; per poi erogarlo tramite emissioni di carta elettronica (Carta RdC).³⁷⁴ I membri maggiorenni dei nuclei familiari devono sottoscrivere la disponibilità immediata al lavoro tramite il sito, il CPI o patronati. Nei primi 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, il richiedente è convocato dai Centri per l'Impiego e in possesso di uno o più dei seguenti requisiti:

- I. Assenza occupazionale da non più di 2 anni.
- II. Età inferiore ai 26 anni.
- III. Essere beneficiario di NASPI o altro armonizzatore per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di 1 anno.

³⁷³ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁷⁴ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

- IV. Aver sottoscritto un Patto di servizio (D.lgs. n. 150/2015) in corso di validità i CPI.³⁷⁵

I richiedenti che appartengono a nuclei senza tali requisiti, viene convocato entro 30 giorni dai servizi competenti per il contratto alla povertà dei Comuni.

Per il REI si poteva richiedere attraverso i punti di accesso identificati dai Comuni coordinati negli Ambiti territoriali, e dotati di personale qualificato; è verificato e riconosciuto dall'INPS ed è erogato per la parte economico tramite uno strumento di pagamento elettronico fornito da Poste Italiane. La domanda deve essere trasmessa dai Comuni all'INPS entro 15 giorni.³⁷⁶ L'INPS deve verificare i requisiti entro 5 giorni. In caso di esito positivo, i servizi sociali entro 25 giorni dalla presentazione della domanda programmano l'analisi preliminare. Se non già stipulato, i servizi sociali contattano il CPI competente entro 20 giorni deve comunicare ai servizi sociali l'avvenuta sottoscrizione. L'analisi preliminare emerga la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, è costituito una équipe multidisciplinare composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, che vengono identificati attraverso il servizio sociale a seconda dei bisogni del nucleo più rilevante. In assenza di bisogni complessi, al progetto personalizzato provvede direttamente il servizio sociale. Qualora non vi sia il progetto di sottoscrizione, il REI non è erogato, fatto salvo che in sede di prima applicazione (anno 2018) sono stati previsti 6 mesi di tempo per la comunicazione all'INPS.³⁷⁷

³⁷⁵ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

³⁷⁶ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

³⁷⁷ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

4.4.6 Obblighi dei Beneficiari, Incentivi alle Imprese e Carta di Erogazione del Beneficio

All'interno del RdC coloro i quali siano in grado di ricevere il beneficio economico, hanno degli obblighi da rispettare se maggiorenni non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studio o di formazione. Naturalmente non rientrano all'interno di questi obblighi le persone che, secondo la Legge n. 68/1999, rientrano i componenti con disabilità o coloro i quali hanno una età di 65 o più anni.³⁷⁸ Le altre persone che possono essere esonerate da questi obblighi sono chi ha fa parte di nuclei familiari con minori con meno di tre anni, o disabilità grave o non autosufficienza secondo norme ISEE.³⁷⁹

Gli obblighi a cui i beneficiari devono sottostare sono: essere immediatamente disponibili al lavoro (secondo l'Art. 19 del D.Lgs. n.150/2015), sottoscrivendo il Patto per il Lavoro nelle forme del Patto di Servizio di cui al D.Lgs, n. 150/2015 che implica determinate condizioni:

- I. Obbligo di collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio di competenza.
- II. Accettare espressamente gli obblighi e, in particolare: registrare sul SIUPL e consultare quotidianamente l'apposita piattaforma digitale dedicata al RdC, e svolgere ricerca attiva del lavoro secondo il diario delle attività settimanali stabilito, accettare corsi di formazione o riqualificazione o auto-imprenditorialità, sostenere i colloqui psicoattitudinali e i colloqui finalizzati all'assunzione, e accettare almeno 1 di 3 offerte di lavoro congrue (dopo 12 mesi va accettata la prima offerta congrua). (è congruo un'offerta definita secondo l'Art. 25 del D.Lgs. n. 150/2015)

³⁷⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

³⁷⁹ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

- III. La posizione del lavoro deve essere: nei primi 12 mesi (entro 100 Km o raggiungibile con 100 minuti di trasporto pubblico in caso di prima offerta; entro i 250 Km in caso di seconda offerta; in tutto il territorio nazionale in caso di terza offerta).
- IV. Dopo i 12 mesi, entro i 250 Km, in caso di prima e seconda offerta; in tutto il territorio nazionale in caso di terza offerta.
- V. In caso di rinnovo del beneficio, in tutto il territorio nazionale anche in caso di prima offerta.
- VI. Ma nel caso in cui vi siano, all'interno del nucleo familiare dei disabili, il limite massimo è quello di 250 Km.
- VII. L'ultima agevolazione, nel caso del rispetto degli obblighi dei beneficiari, è il caso in cui accetti il lavoro su tutto il territorio nazionale, il beneficio viene ampliato per altri 3 mesi a titolo di compensazione della spesa.³⁸⁰

Il REI invece, pone degli obblighi più stringenti, ma anche più sintetici, infatti, i nuclei familiari che vengono inclusi nel beneficio, sono obbligati a:

- I. Una frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto; di norma la frequenza è mensile, se non diversamente specificato nel progetto personalizzato.
- II. Atti di ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle attività di cui all'Art. 20, comma 3, del D.Lgs. n. 150 del 2015. A tal fine il progetto personalizzato rimanda al patto di servizio ovvero al programma di ricerca intensiva di occupazione del medesimo decreto legislativo e, in caso si rendano necessarie opportune integrazioni, è redatto in accordo con i componenti centri per l'impiego.
- III. Frequenza e impegno scolastico.
- IV. Comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.³⁸¹

³⁸⁰ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

³⁸¹ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

Tutti i componenti che sono in età attiva del nucleo beneficiario possono essere convocati nei giorni feriali con preavviso di almeno 24 ore e non più di 72 ore secondo modalità concordate nel medesimo progetto personalizzato.³⁸²

Tra queste due norme, non vi sono incentivi alle imprese nel REI, invece, nel RdC è contemplata la possibilità che: i datori di lavoro privati che comunicano alla piattaforma digitale del RdC la disponibilità dei posti vacanti, hanno diritto a una molteplicità di incentivi:

- a) In caso di assunzione di un beneficiario RdC a tempo indeterminato, anche attraverso un'Al privata, può usufruire di uno sgravio contributivo pari all'ammontare del beneficio spettante per 18 mesi all'interessato, dedotto quanto già erogato (comunque non meno di 5 mesi). In caso il beneficiario RdC sia già in rinnovo, lo sgravio è pari a un contributo fisso di 5 mesi. Lo sgravio non può comunque eccedere il totale dei contributi previdenziali e assistenziali. In caso di licenziamento il datore di lavoro deve restituire l'incentivo fruito più le sanzioni previste, salvo per licenziamento di giusta causa.
- b) In tutti i casi, l'accesso agli sgravi è possibile solo se il datore di lavoro può dimostrare un incremento dei dipendenti a tempo indeterminato o la sostituzione di un lavoratore uscito per pensionamento.
- c) Ai beneficiari di RdC che attivano un'attività autonoma, spettano 6 mensilità del beneficio a titolo di incentivo.³⁸³

La difformità degli incentivi alle imprese e al lavoro è generata dalla mancanza all'interno del REI della volontà di inserire una parte per l'ingresso all'interno del mondo del lavoro.³⁸⁴

³⁸² Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

³⁸³ Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l'Albero della Vita, Milano, 2019.

³⁸⁴ Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

I benefici vengo erogati tramite una carta emessa appositamente in tutti e due i casi, la Carta Acquisti così denominata in ambedue le manovre. Per il REI la Carta viene erogata secondo il D.L. n. 112/2008, e permette il prelievo di metà del beneficio economico erogato. Invece, per il RdC la Carta Acquisti, che è sempre regolamentata dal D.L. n. 112/2008, ha un prelievo massimo mensile dell'ammontare di 100 €. ³⁸⁵

4.4.7 Sanzioni

Tutte e due le misure assistenzialistiche prevedono un carattere sanzionatorio nel caso in cui gli obblighi previsti all'interno della norma non vengano rispettate, per il RdC chiunque fornisca dati o notizie che non corrispondono al vero, incluso l'occultamento di redditi e patrimoni ai fini ISEE o di dichiarazioni fiscali, al fine di ottenere il RdC, di cui altrimenti non sarebbero stato beneficiario, viene punito con la reclusione da 2 a 6 anni. Invece, viene prevista una reclusione da 1 a 3 anni nel caso in cui non avvenga una comunicazione della variazione del reddito e patrimonio entro i termini previsti per non decadere dal beneficio. In entrambi casi si aggiunge la decadenza del beneficio, il recupero di quanto indebitamente percepito, l'impossibilità di fare richiesta prima che siano trascorsi 10 anni.³⁸⁶ La decadenza decade nel caso in cui, vi sia una mancata sottoscrizione degli obblighi, di mancata partecipazione a formazione e politiche attive, di mancata partecipazione ai progetti di lavoro dei Comuni, non accettazione di almeno una di 3 offerte congrue di lavoro e la prima offerta in caso di rinnovo; mancata comunicazione delle variazioni del nucleo familiare o della DSU, e per il beneficiario che venga trovato dalle ispezioni a svolgere lavoro irregolare o lavoro autonomo non dichiarato. Sono previste decurtazioni delle mensilità come sanzioni in caso di mancata presentazione alle convocazioni, mancata partecipazione all'orientamento, mancato rispetto degli obblighi ineriti nel Progetto Personalizzato del Patto di inclusione. È compito

³⁸⁵ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁸⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

dei CPI e i Comuni comunicare alle piattaforme informatiche le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo a sanzioni.³⁸⁷

Per il REI le sanzioni, invece, prevedono possibili decurtazioni delle mensilità fino alla decadenza come sanzioni in caso di mancata presentazione alle convocazioni e mancata partecipazione all'orientamento. È prevista la decadenza in caso di mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, ovvero di mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua (Art. 25 D.Lgs. 150/2015).³⁸⁸ Vi è la possibilità di un richiamo formale, la sospensione e poi la decadenza per il mancato rispetto degli impegni specificati nel progetto personalizzato. Nel caso in cui si accerti una discordanza tra le componenti reddituali e patrimoniali effettivamente possedute e quanto indicato nella DSU:³⁸⁹

- Se l'effetto sia stato il percepimento del beneficio economico in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, fermo restando il recupero di quanto versato in eccesso, si applica una sanzione graduale che va da una a due mensilità fino alla decadenza.
- Se l'effetto sia stato il percepimento illegittimo del beneficio, altrimenti non spettante, altrimenti non spettante, ferma restando la restituzione dell'indebito e la decadenza del beneficio, si applica una sanzione modulato secondo la gravità della discordanza (da un minimo di 100 a un massimo di 3.000€).

³⁸⁷ Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

³⁸⁸ Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà*.

Capitolo 5: Il modello dello stato tedesco

5.1 Analisi della strutturazione della norma regolatrice

La Germania a livello europeo è uno dei paesi leader a livello di erogazione del sistema di assistenza ai disoccupati e alla popolazione povera, tutto ciò è riconducibile al Piano Hartz³⁹⁰. Il piano Hartz per la riforma del mercato del lavoro comprende 13 “moduli innovativi”, al centro della promozione del lavoro deve trovarsi la presentazione integrativa da parte del disoccupato.³⁹¹ Nel biennio 2003-2005, fu costituita una Commissione che fu denominata secondo il nome del suo ideatore (Hartz), la Commissione produsse 4 distinti atti legislativi, prendendo tutte e 4 il nome del manager tedesco, venendo così denominate: Hart I-II-III-IV. Questa riforma istituzionale produsse la creazione del *Bundesagentur für Arbeit (BA)*, un innovativo impianto per la riforma istituzionale dei servizi pubblici per l’Impiego, questa nuova riforma era principalmente pensata per portare allo snellimento della struttura organizzativa e la riduzione della sua attività amministrativa.³⁹²

³⁹⁰ Piano Hartz prende il nome da Peter Hartz, importante manager della Volkswagen, che divenne consigliere di Schröder proprio per la riforma del lavoro al fine di “risollevarne l’economia tedesca”. L’obiettivo dichiarato era costruire il migliore settore a basso salario di tutta l’Europa.

³⁹¹ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

³⁹² Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

5.1.1 Hartz I

Il primo degli atti legislativi, Hartz I, pubblicato in data 1° gennaio 2003, è stato il punto di partenza per applicare le proposte della Commissione, partendo per la legge per i servizi moderni al mercato del lavoro. Questi servizi furono basati per innovare soprattutto l'incentivazione della formazione continuata attraverso l'Agenzia Federale per il Lavoro (FbW), a cui si aggiunse l'introduzione dei voucher formativi, assegno di sussistenza dell'Agenzia Federale (*Unterhaltsgeld*), lavoro interinale con agenzie di personal service (*Personal-Service-Agenturen - PSA*).³⁹³

L'Hartz I è stato implementato andando a modificare principalmente la Legge sul lavoro interinale (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), il divieto di sincronizzazione (*Synchronisationsverbot*), il divieto di riassunzione (*Wiedereinstellungsverbot*), la limitazione della durata del lavoro interinale a due anni. In questo modo un favore dei lavoratori interinali è stato stabilito per Legge il cosiddetto principio di equiparazione (*Gleichstellungsgrundsatz*).³⁹⁴

È stato inserito un principio per cui afferma che i lavoratori interinali devono essere equiparati in maniera sostanziale ai lavoratori a tempo indeterminato, così avendo lo stesso orario di lavoro, stessa retribuzione, uguale diritto alle ferie (cosiddetto trattamento “*equal pay*” e “*equal treatment*”).³⁹⁵ Anche se bisogna dire che un contratto può stabilire delle norme in deroga, delle quali è già stato fatto uso; nel contratto dell'associazione datoriale dei servizi (*Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP)*) con la confederazione dei sindacati cristiani dei lavoratori temporanei (*Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit*) e PSA o attraverso i contratti stipulati tra i sindacati della DGB con l'unione federale del lavoro

³⁹³ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

³⁹⁴ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

³⁹⁵ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

temporaneo (*Bundesverband Zeitarbeit* (BZA) o l'associazione di interessi delle imprese tedesche del lavoro temporaneo (*Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen* (iGZ)). Ma la riforma non è stata completamente applicata a causa delle eccezioni di costituzionalità sollevate da parte delle associazioni datoriali e dalle imprese di lavoro temporaneo contro il principio di equiparazione che non ha generato un successo.³⁹⁶

All'interno della Legge viene ulteriormente deregolamentato l'utilizzo di contratti a tempo determinato (che era stato introdotto all'interno dell'ordinamento legislativo³⁹⁷ tedesco nel 1985), andando a rendere non più necessario l'obbligo di dichiarare un "fondo motivo" per tutti i lavoratori con più di 52 anni. Inoltre, è stata introdotta la normativa di "*minijob*", lavori con un importo salariale di 450 € al mese e dai contributi dimezzati rispetto al normale: dedicati principalmente agli studenti o per occupazioni secondarie o temporanee, meno quando diventano permanenti, magari sommandone più di uno (anche se sue *minijob* non producono un salario che porti al disopra della soglia di povertà).³⁹⁸

³⁹⁶ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

³⁹⁷ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

³⁹⁸ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

5.1.2 Hartz II

L'Hartz II è stato implementato sempre nel 1° gennaio 2003, la Legge contiene disposizioni che in parte sono entrate in vigore solo successivamente. Entro il 1° aprile 2003 fu portato il regolamento delle tipologie di impegno di occupazioni marginali (*geringfügiger Beschäftigung (Minijob e Midijob)*). Viene considerato dipendente marginale colui il quale guadagna fino a 400 € al mese, soglia alzata rispetto ai precedenti 325 €. ³⁹⁹

I dipendenti marginali possono essere considerati, anche coloro i quali abbiano un impegno lavorativo maggiore alle 15 ore settimanali, mentre l'importo forfettario del contributo all'assicurazione sanitaria obbligatoria viene elevato dal 10%, precedentemente imposto, all'11% della retribuzione lorda. Inoltre, il datore del lavoro paga una tassa forfettaria pari al 2% della retribuzione lorda, rispetto allo 0% precedentemente pagato). ⁴⁰⁰

5.1.3 Hartz III

L'Hartz III è stata la norma per effettuare il riordino organizzativo dell'ente federale (*Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitsamt)*) che fu riformato in un'Agenzia Federale per il Lavoro (*Bundesagentur für Arbeit (Agentur für Arbeit)*).⁴⁰¹

L'Agenzia Federale per il Lavoro (BA) è un ente autonomo di diritto pubblico con un'ampia competenza in merito alle politiche attive e passive. L'ente è organizzato su tre livelli istituzionali e operativi: nazionale, regionale e comunale. Il consiglio d'amministrazione è l'organo autonomo centrale e possiede funzioni di consulenza in materia normativa e di sorveglianza. Questo è composto da rappresentanti di dipendenti, datori ed enti pubblici (vengono

³⁹⁹ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴⁰⁰ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁰¹ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

assegnate 7 membri per ogni istituzione).⁴⁰² La suddivisione dei posti è stata così effettuata per assicurare che tutti le componenti tassate siano equamente rappresentate all'interno del consiglio d'amministrazione (datori di lavoro e dipendenti). Il compito del Consiglio d'Amministrazione del BA, supervisiona la direzione generale, adotta l'annuale resoconto della direzione generale dei BMAS, e fissa il budget (pari a circa 37 miliardi di euro annui).⁴⁰³

Invece, a livello federale l'Agenzia viene rappresentata dall'ufficio centrale con sede a Norimberga mentre a livello di Land è suddivisa in 10 direzioni regionali. Le unità operative del BA a livello locale sono 156 Agenzie locali per il Lavoro (*Arbeitsagenturen*), a cui è stato assegnato il compito di essere responsabile dell'implementazione dei programmi di politica attiva e del trasferimento del sussidio di disoccupazione a favore dei disoccupati coperti da assicurazione nel loro primo anno di ricerca di nuovo lavoro.⁴⁰⁴

Ad esso si aggiunge la presenza di 408 uffici operativi (*Jobcenteres*), centri integrati si servizio che sono "co-gestiti" della BA (competenti sui percettori del sussidio di disoccupazione erogano servizi per il lavoro) e dai Comuni (in merito a misure socio-assistenziali destinate a soggetti caratterizzati da svantaggio multiplo) e deputati alla presa in carico di quanti non abbiano diritto al sussidio di disoccupazione di tipo assicurativo. A complementare ulteriormente il quadro istituzionale di aggiungono ulteriori 105 *Jobcenteres* gestiti in autonomia dalle Municipalità che non hanno accettato di aderire al modello integrati con la BA (*Optionskommunen*).⁴⁰⁵ Le agenzie locali e i *Jobcenteres* godono di una grande autonomia operativa rispetto all'utilizzo del *budget* loro assegnato e alle

⁴⁰² Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁰³ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴⁰⁴ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴⁰⁵ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

priorità degli strumenti da impiegare, a condizione di raggiungere gli obiettivi prefissati.⁴⁰⁶

All'interno dell'Agenzia operano ulteriormente numerosi dipartimenti con funzioni speciali: l'Istituto per la Ricerca sul mercato del lavoro (*Institute für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* - IAB) di Norimberga, un Servizio di *placement* internazionale (*Zentralstelle für Arbeitsvermittlung* – ZAV) di Bonn, l'Università della Pubblica Amministrazione – Dipartimento di Amministrazione del Lavoro, una scuola tecnica di specializzazione e una scuola per manager (*Leadership Academy*).⁴⁰⁷

In complesso le BA generano 98.739 persone occupate, e la maggior parte di queste 85.900 hanno la funzione di interfacciarsi con l'utenza. Sul territorio il personale viene distribuito in maniera che il personale a contatto con l'utenza si basa sul numero di lavoratori disoccupati da trattare. Negli uffici locali i “consulenti per il lavoro” (*Arbeitsberater*) distinti tra quelli che sono specializzati nei rapporti con le imprese (circa 6.000) e le figure specializzate nell'erogazione di servizi ai disoccupati (circa 30.000 operatori).⁴⁰⁸

La BA per misurare in maniera efficiente le disparità che inevitabilmente esistono a livello regionale, ha implementato un sistema di *clustering*⁴⁰⁹ all'interno del mercato del lavoro. Proprio a livello regionale è facile osservare come vi sia una differenza regionale, a livello del mercato del mondo del lavoro, vi è una differenza importante infatti tra i Lander orientali e occidentali, ma vi sono differenze significative anche tra nord e sud, sia per i salari che per l'occupazione. Si è ritenuto opportuno, pertanto, approfondire la ricerca al fine

⁴⁰⁶ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴⁰⁷ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴⁰⁸ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁰⁹ Il clustering o analisi dei gruppi (dal termine inglese cluster analysis introdotto da Robert Tryon nel 1939) è un insieme di tecniche di analisi multivariata dei dati volte alla selezione e raggruppamento di elementi omogenei in un insieme di dati.

di spiegare le disparità esistenti, con un'analisi sulle caratteristiche dei mercati regionali. Nel 2004 si è, infatti, costituito un filone di ricerca dedicato ai fabbisogni della BA, che ha preso il nome *Regional Research Network*, che supporta la conoscenza dei mercati del lavoro locali.⁴¹⁰

Il punto di vista metodologico, per osservare il collegamento tra gli attori del mercato del lavoro e gli ambiti socio-economici regionali, sono stati utilizzati modelli di analisi *multi-level* e di econometria spaziale. Il risultato di questi studi è una classificazione di 12 distretti che vanno a rappresentare i bacini di utenza delle Agenzie per il Lavoro (precettori di sussidi di disoccupazione), decretate sulla base del tasso di disoccupazione, le variazioni stagionali (come può essere il mercato del turismo che influenza alcune aree), la quota di forza lavoro non qualificata formalmente, quota di occupazione nel terziario, quota di occupazione in piccole imprese (<100 dipendenti), densità di posti di lavoro e la media ponderata delle differenze stagionali nelle regioni limitrofe.⁴¹¹

I *Jobscenters* hanno competenza territoriale e l'area geografica ricoperta corrisponde in linea di massima al territorio del Comune. In questa maniera un'Agenzia del Lavoro locale può essere coinvolta nella gestione di più *Jobscentres*. All'utenza non viene lasciata possibilità di scelta in merito al *Jobscentres* presso cui registrarsi e richiede i servizi: l'assegnazione avviene in base al luogo di residenza. In ogni assenza dei *Jobscentres* integrati l'Agenzia del lavoro e la Municipalità sono rappresentati in modo paritario nel *Supervisory Board*.⁴¹² Il *Jobscentres* integrato è gestito da un *Managing Director*, nominato dal *Supervisory Board*, che riporta direttamente a quest'ultimo, ed è espressione, a turno di una delle due amministrazioni. Il Direttore ha compiti di carattere

⁴¹⁰ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴¹¹ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴¹² Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

amministrativo, le decisioni infatti sono prese dai due genitori del *Jobscentres* di comune accordo, avendo entrambi poteri di veto.⁴¹³

Il personale dei *Jobscentres* integrati proviene dalle due diverse amministrazioni, e coesistono pertanto nella medesima struttura inquadramenti contrattuali differenti.⁴¹⁴ I *Jobscentres* municipali devono presentare una candidatura al Land e devono essere autorizzati dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (BMAS). Esiste un limite massimo alla concessione delle autorizzazioni (25% del totale dei *Jobscentres*). Le Municipalità hanno autonomia organizzativa in merito alla strutturazione del servizio, e per tale motivazione non possiamo riscontrare un modello unico.⁴¹⁵

A tal proposito risulta importante effettuare il processo di riorganizzazione dell'agenzia avvenuto negli ultimi anni e si può suddividere in tre macro fasi temporali:

1. Nel biennio 2004-2006 possiamo riscontrare la fase “trasformazione gestionale”, in cui è stato introdotto il *Management by Objectives* (MbO), in cui si inseriscono i centri indirizzati a soddisfare i bisogni dei clienti e un sistema operativo con maggiore trasparenza.
2. Nel triennio 2006-2009 venne implementata la fase della “performance operativa”, in cui è stata rinforzata la capacità gestionale livello decentrato, attraverso il potenziamento delle risorse umane e l'aumento di efficienza degli uffici regionali.
3. Nel triennio 2009-2012 la fase della c.d. “innovazione di mercato” in cui sono state avviate iniziative sia interne che esterne per aumentare

⁴¹³ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴¹⁴ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴¹⁵ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

l'efficacia degli interventi, la prevenzione della disoccupazione e il monitoraggio del mercato del lavoro.⁴¹⁶

Dal 2012 ad oggi, avendo messo a regime la capacità operativa e gestionale dell'Agenzia, si è aperta una fase che punta al traguardo del 2020, in cui l'accento viene messo sulla *learning organization* (o *reforming organization*) e sulla capacità di gestione in rete, confermando comunque un'evoluzione continua che punta a ricavare margini di efficienza e risultati operativi sempre migliori nel campo delle politiche del lavoro.⁴¹⁷

A ciò possiamo aggiungere la possibilità che rispetto ad altri sistemi di *workfare*, la Legge prevede che nell'AGL II ci sia sempre una controprestazione al percepimento del sussidio, che il disoccupato debba accettare qualsiasi tipo di lavoro gli venga proposto o l'inserimento in misure di PAL. Tuttavia, il format del Contratto di integrazione prevede nel dettaglio di obblighi del disoccupato, mentre gli impegni dei SPI sono per lo più descritti attraverso sfumature.⁴¹⁸

I servizi sociali a cui i percettori di ALG II hanno accesso, definiti per legge, sono:

- A. *Counselling* su debito.
- B. *Counselling* nel caso di abuso di sostanze (alcool, droghe, etc...).
- C. Consulenza familiare.
- D. Consulenza psico-sociale.
- E. Supporto per la cura dei familiari.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴¹⁷ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴¹⁸ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴¹⁹ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

La condivisione di dati tra *Jobscentres* e Municipalità è strettamente limitata a informazioni considerate assolutamente essenziali alla prestazione dei servizi sociali da parte delle Municipalità. L'evidenza mostra che non esiste una pratica diffusa di *back-reporting* della Municipalità al servizio per l'impegno in merito alle prestazioni sociali offerte ai percettori di ALG II.⁴²⁰

5.1.4 Hartz IV

L'Hartz IV è stato prodotto per unificare l'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) e sussidio sociale (*Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt)*) per persone idonee al lavoro nell'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld II (ALGII)*) in parte ad un livello inferiore del preesistente sussidio sociale.⁴²¹

Questa riforma viene impostata in maniera tale da andare a modificare la prestazione, per la necessità presentatasi nel precedente ordinamento, ove le prestazioni erano inferiori nominalmente al tasso normale della nuova ALG II, ma in caso di necessità venivano elevate anche ai livelli superiori alla rispettiva ALG II.⁴²²

La prestazione normale mensile per una persona sola prima dell'introduzione di ALG II nei Lander occidentali era tra 287 € e 297 €, mentre nei Lander orientali tra 282 € e 285 €, mentre la prestazione normale mensile dopo l'introduzione della ALG II dal 1° gennaio 2005 era di 345,00 € nell'ovest e di 331 € all'est. La possibilità di ricevere una prestazione *una tantum* del sussidio sociale in caso di necessità nella ALG II vengono incluse nel tasso normale, in modo tale da non poterne più fare richiesta.⁴²³

⁴²⁰ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴²¹ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴²² Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴²³ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

L'ammontare previsto da Peter Hartz per la prestazione normale dell'ALG II era fissato a 511 € mensili e quindi largamente al di sopra del sussidio sociale. Inizialmente per gli indigenti che avevano esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione veniva pagato un supplemento che nel primo anno di percezione della ALG II arrivava a 160 €, e nel secondo anno fino a 80 €. Questo supplemento dal 1° gennaio 2011 è stato abolito completamente senza essere sostituito.⁴²⁴

Entrambe le prestazioni sociali, nel caso di disoccupati idonei al lavoro vengono amministrati direttamente dall'agenzia per il lavoro (*Agentur für Arbeit*). Tuttavia, 69 presidi e comunità (comuni e città capoluogo di provincia) ricevono la possibilità di assumere in proprio l'assistenza dei disoccupati di lunga durata (cosiddetta opzione comunale o modello di opzione *Optionsmodell*).⁴²⁵

La durata dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione proveniente dall'assicurazione contro la disoccupazione dal 1° febbraio 2006 viene ridotta ad un massimo 18 mesi. Dopo una decisione della *Große Koalition* del 2007 le persone di età superiore ai 58 anni ricevono l'indennità di disoccupazione per un totale di 24 mesi se sono ottemperati i presupposti. Chi non ha più diritto all'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I*) riceve l'indennità di disoccupazione II (*Arbeitslosengeld II*), dove la concessione dell'indennità di disoccupazione II tiene conto del livello di reddito del richiedente e di determinati congiunti.⁴²⁶

Dal 2005 il tasso normale per bambini tra 7 e 13 anni nelle famiglie Hartz IV viene fissato al 60% (prima 65%) del tasso normale di un adulto solo, per

⁴²⁴ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴²⁵ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴²⁶ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

giovani tra i 14 e i 17 dal 2005 all'80% (prima del 1995 90%) del tasso normale per un adulto solo. Giovani tra i 14 e i 17 così hanno un'erogazione del beneficio pari a quello di un adulto appartenente al nucleo familiare, prima ricevevano il 12,5 % in più, dato che, in quanto adolescenti, avevano diritto a un riconoscimento maggiore rispetto agli adulti appartenenti al nucleo familiare.

427

5.2 Focus sulle modalità di erogazione degli aiuti economici

Per poter comprendere in maniera più efficiente il meccanismo di aiuti sociali nel territorio tedesco, bisogna approfondire le forme di aiuto economico del Hartz IV, che garantisce un importo pari a 800 € ad una persona singola, e di questa cifra, metà importo viene garantita per l'affitto di un'abitazione. La spesa per l'affitto dell'abitazione, come tutte le restanti tipologie di spesa hanno un altissimo regime di controllo da parte dei *Jobcentres*, che sono anche i luoghi dove è possibile la riscossione del sussidio, seguendo il principio: “*fordern und fordern*”, finanziarie e pretendere, o: ancora meglio, sostegno in cambio di impegno.⁴²⁸

In termini pratici, questo significa che gli *hartzter* (i beneficiari che hanno diritto all'erogazione del Hartz) hanno l'obbligo di accettare il primo lavoro che venga offerto loro, indipendentemente dalla mansione, dalle durate del contratto, dalla

⁴²⁷ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴²⁸ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

retribuzione (esistono anche i famigerati *Ein-Euro-Arbeit*, lavori retribuiti un euro l'ora).⁴²⁹

In caso in cui i beneficiari non accettino la proposta lavorativa, seguiranno delle sanzioni, riassumibili: con una decurtazione pari al 30% in prima istanza, a cui in seguito si passa ad una detrazione del 60%; che in ultima istanza si può sostituire nell'erogazione di pochi buoni pasto.⁴³⁰

A ciò si aggiunge la possibile problematica che le precedenti decurtazioni possono essere messe in atto, nel caso in cui il beneficiario del Hartz, manchi ad un appuntamento presso un *Jobscentres*, che ha la possibilità di determinare la data di un possibile incontro in maniera arbitraria e senza nessun preavviso.⁴³¹

In questo modo, il sussidio si trasforma in una forma estremamente violenta di controllo sociale nei confronti di chi lo percepisce. Il fabbisogno di ognuno è diviso in percentuali, corrispondenti a quote del sussidio, e a cui bisogna rigidamente attenersi.⁴³² I casi particolari sono molto: si va da giovani madri a cui è stato decurtato il sussidio perché si sono rifiutate di dichiarare l'identità del padre, fino alla proposta di mettere sotto sorveglianza i computer dei percettori, per controllare che con del denaro “nascosto”, non ordinassero qualcosa su Amazon o altri *e-commerce*. La forza coercitiva, e per certi versi anche la perversità di questo meccanismo sta nel modo in cui si accede al sussidio: non basta aver perso il lavoro, bisogna aver dato fondo a tutti i propri averi, non possedere più nulla, avere il conto prossimo allo zero.⁴³³

⁴²⁹ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴³⁰ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴³¹ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴³² Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴³³ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

Tra i 5 e 6 milioni di persone percepiscono il sussidio Hartz IV, di cui la metà da quattro o più anni e almeno un milione di persone da 10 anni. Chi ne giova sono le aziende, che dispongono da un lato di un vasto assortimento di manodopera docile, e dall'altro di un utile strumento di pressione su chi un lavoro, magari con un contratto a tempo indeterminato, ancora ce l'ha. Come è facile immaginare, l'impatto psicologico di questa misura di "assistenza" e lo stigma sociale che accompagna si stanno facendo sempre più profondi.

La misura del Hartz IV, a cui sono stati aggiunti i *minijob* ha la possibilità di innescare una inesorabile spirale discendente, tale da porre i cittadini in una situazione di prigionia da parte del *Niedriglohnsektor* e della disoccupazione. Una spirale che può anche divenire ereditaria: il potere concesso ai *Jobcentres* è così arbitrario che vi rientra la possibilità di imporre a un nucleo familiare, la possibilità che un figlio di minore età debba rinunciare agli studi per accettare il lavoro da loro assegnato, per poter continuare ad accedere al sussidio precedentemente accettato (naturalmente questa possibilità incide sulla sua vita e in generale il contrarsi di salire sulla mobilità sociale).⁴³⁴

Uno dei principali problemi che questa misura porta è la possibilità che il quadro profilato genera un approfondirsi della diseguaglianza sociale. In realtà è necessario sottoscrivere come anche la politica fiscale perseguita dagli anni 2000 in poi, sia stata messa pensata in questa direzione. L'attuale cancelliere tedesca Angela Merkel, nel suo primo mandato nel 2007, varò una riforma sull'Iva così da renderla meno progressiva, facendola passare dal 16% al 19%, e che l'aliquota che veniva definita alle società di capitali dal 53%, che aveva decretato l'ex-cancelliere Kohl, al 15% (tutt'oggi in vigore), che naturalmente avvantaggia le società rispetto ai singoli privati cittadini.⁴³⁵

Questo ha portato ad una suddivisione della ricchezza, per la popolazione tedesca definibile con il 10% della popolazione che detiene quasi due terzi della

⁴³⁴ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴³⁵ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

ricchezza totale in Germania, e il 50% che possiede solamente l'uno per cento della ricchezza totale.⁴³⁶

Quindi dimostrato come le Leggi Hartz siano una delle cause della disuguaglianza in Germania, è importante sottolineare come siano state anche uno dei motori della crescita economica del Paese, e che abbiano avuto un ruolo fondamentale nel resistere alla crisi che si è sviluppata nell'Unione Europea dal 2008 in poi. Che sono andati a collimare perfettamente con gli investimenti pubblici e alla deregolamentazione del mondo del lavoro.⁴³⁷

5.2.1 *Coaching on-the-Job*

Una delle principali competenze dei *jobscentres* per impattare sul mondo del lavoro è il *coaching on-the-job* che è obbligatorio per il lavoratore e il datore di lavoro costituisce un elemento nuovo nella loro attività. Questa tipologia di misura è stata implementata seguendo il modello già utilizzata nel programma federale “50plus”, e anche in alcuni progetti interni ai Lander e, prendendo spunto anche da altri paesi, suggerendo che questa tipologia di attività possa essere efficace nello stabilizzare il nuovo *matching* tra domanda e offerta di lavoro.⁴³⁸

All'interno del programma federale il *coaching* è stato stabilito come obbligatorio per i primi 12 mesi per i soggetti che hanno la possibilità di ricevere

⁴³⁶ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴³⁷ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴³⁸ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

un beneficio regolare, (almeno 1h/settimana nei primi 6 mesi) e durante tutti i 35 mesi per i beneficiari con supporto intensivo.⁴³⁹

I *jobscentres* hanno la possibilità di scegliere di poter offrire l'offerta del *coaching* internamente o attraverso esternalizzazione del servizio attraverso i privati, con un'equa distribuzione delle due modalità di erogazione.⁴⁴⁰

I *jobscentres* hanno per il 91% dei rispondenti, l'elemento principale di maggiore interesse verso il *coaching*, seguito dalla possibilità di accesso alle imprese per acquisire offerte di lavoro adatte ai propri clienti.⁴⁴¹

Le attività di *coaching* coinvolgono il datore di lavoro e piuttosto spesso si svolgono sul luogo di lavoro. Seguendo la valutazione preliminare del programma, e i problemi che vengono affrontati all'interno del *coaching* sono molteplici: da problemi/conflitti sul posto di lavoro all'organizzazione del lavoro quotidiano, incluso il rapporto con l'autorità. In merito, invece, all'obbligatorietà del *coaching* risulta controversa la questione se essa rappresenti un ostacolo o un vantaggio per il successo del programma.⁴⁴²

Se da un lato, infatti, la partecipazione alle attività di *coaching* viene spesso partecipata come un onere sia dai lavoratori che dai datori di lavoro, dall'altro molti *coaches* sostengono che in base alla loro esperienza pratica, una comprensione chiara delle difficoltà che si incontrano in un nuovo rapporto di

⁴³⁹ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴⁴⁰ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴⁴¹ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴⁴² Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

lavoro è possibile solo se si possono avere contratti regolari e sistematici con i lavoratori e i datori di lavoro.⁴⁴³

5.2.2 Disoccupati di Lungo Periodo

Un caso specifico del Hartz IV avviene con coloro i quali siano disoccupati di lungo periodo e quindi beneficiari del sussidio da diverso tempo. Chi rientra in questa categoria, detiene sempre l'obbligo di accedere al mondo del lavoro, e viene detto che "vengono pagati 1 € l'ora". Infatti, l'azienda ha la possibilità di assumere un disoccupato di lungo periodo attraverso una auto-contrattazione, senza interpellare il potenziale lavoratore, andando ad offrire un compenso pari a 3 o 4 euro all'ora. A questo si aggiunge il fatto che il pagamento non viene effettuato al cittadino, ma all'agenzia, che trattiene parte del compenso, versando solamente un euro per ora in più rispetto al sussidio della disoccupazione.⁴⁴⁴

In questo quadro è utile sottolineare la proposta effettuata in sede al Parlamento tedesco, di offrire ai disoccupati di lungo periodo dei posti di lavoro temporanei nelle regioni asiatiche, dove grazie al sussidio e alla misura denominata "1 euro all'ora" possono vivere di molto al di sopra della soglia di povertà. Questo potrà dare la possibilità di aumentare i rapporti tra le aziende e i disoccupati, così da aumentare le connessioni tra le due parti e migliorare l'equilibrio nel mondo del lavoro in Germania dove dopo il primo periodo transitorio gli stessi lavoratori sarebbero tornati, andando ad aumentare anche il *Know-how* nel mondo del lavoro.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

⁴⁴⁴ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴⁴⁵ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

Per migliorare il sistema economico tedesco è stato implementato un'agenzia del lavoro che così può rifinanziare il sistema. Le imprese che aumentano i posti di lavoro, infatti, ricevono incentivi e ottengono così la possibilità di aumentare la loro dimensione e la loro capacità occupazionale.

Uno delle modalità per aumentare i posti di lavoro, che è stata implementata attraverso l'attacco e la distruzione dei posti di lavoro a nero, così che anche la fiscalità generale ne possa beneficiare e aumentare le entrate dello Stato tedesco.

446

A ciò per combattere il problema dei disoccupati di lungo periodo si affianca anche la possibilità di finanziare le aziende unipersonale (*Ich-AG*) e le aziende familiari (*Familien-AG*), che vengono ritenute un modo per più sicuro, rispetto alle grandi multinazionali, per mantenere dei posti di lavoro nel lungo periodo. E per migliorare questa situazione si vanno a incentivare anche i disoccupati per iscriversi nelle *Ich-Ag* e *Familien -AG*, tramite sgravi fiscali.⁴⁴⁷

Si aggiunge il fatto che su questi redditi sono sottoposti a un'imposizione fiscale molto meno rigida, infatti, hanno una soglia forfettaria del 10%, che corrispondono ai versamenti contributivi (nel caso in cui i redditi non superino i 25mila euro).⁴⁴⁸

5.2.3 L'alloggio

I beneficiari del Hartz IV, oltre al beneficio economico hanno la necessità di ricevere un alloggio, questo è sempre stato inserito per ottenere un sostentamento in maniera dignitosa. Per tale motivazione è necessario che

⁴⁴⁶ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴⁴⁷ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

⁴⁴⁸ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

l'alloggio sia dignitoso per il cittadino, infatti, è previsto un minimo di 45 metri quadri, a cui vengono aggiunti 15 metri quadri per ogni metro aggiuntivo per singola persona nel nucleo familiare. A tutto ciò si aggiungono le utenze del riscaldamento che vengono coperte integralmente dallo Stato. Teoricamente anche i costi di trasloco dovrebbero essere a carico delle pubbliche amministrazioni, ma risultano così alti che preferiscono non effettuarli.⁴⁴⁹

Per essere sicuri della corretta valutazione, è necessario che venga effettuata una valutazione, per cui però non esistono i singoli piani a livello nazionale, per supplire a questa problematica, è necessario che le agenzie a livello locale effettuino le valutazioni, anche perché considerate più prossime e vicine ai singoli cittadini.⁴⁵⁰

Per coloro i quali siano già in possesso di un immobile naturalmente non hanno diritto al sussidio destinato all'alloggio, dato che non è una necessità per poter vivere in maniera dignitosa, essendo un requisito già precedentemente soddisfatto. Per esempio, un cittadino a Monaco, che è una delle parti della Germania con gli affitti più alti, prevede un importo di 429,90 € per una persona sola, e invece, un importo pari a 655,30 € per una coppia, così che vengano soddisfatti i criteri dei metri quadrati precedentemente definiti.⁴⁵¹

Per essere in grado di ricevere un'indennità di disoccupazione è necessario che non vengano oltrepassati una certa soglia di patrimonio, altrimenti si procede alla revoca dei diritti derivanti dal Hartz IV. Gli intestatari del beneficio e di conseguenza i loro partner, non possono accumulare un importo maggiore

⁴⁴⁹ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

⁴⁵⁰ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁵¹ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

rispetto a 200 € annui in maniera complessiva, e non devono avere una giacenza sul conto corrente maggiore rispetto a 13 mila € per persona.⁴⁵²

Ma vi sono delle deroghe al patrimonio che è possibile detenere senza perdere parte del beneficio economico, infatti, sono stati inseriti requisiti di età, come per coloro i quali siano nati prima del 1948, che hanno un esonero di 520 € per anno di capitale accumulabile e hanno una soglia aumentata 33.800 € a persona (anche in caso di partner).⁴⁵³ O invece, per chi supera i 60 anni che chiede il sussidio e ha un partner della stessa età, può avere un risparmio di 62.400 €, rispetto a una coppia di 50 anni, che hanno una soglia di risparmio consentita pari a 20.000 €. O il fatto che la presenza di un figlio sotto la minore età, prevede la possibilità di accumulare 4.100 € per persona.⁴⁵⁴

⁴⁵² Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴⁵³ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴⁵⁴ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

5.2.4 Reddito

Un'aggiunta al reddito del Hartz IV, sono i possibili introiti supplementari che un singolo può ottenere con lavori saltuari. Ma nel caso in cui ciò avvenga, quello che viene guadagnato è decurtato dall'indennità sociale e dall' assegno sociale (questo molto spesso genera un problema di lavoro a nero, così che i beneficiari non vedano un taglio sul proprio assegno). Questo non avviene nel caso in cui le indennità vengano concesse per la cura ei bambini e per l'assistenza agli anziani che non sono autosufficienti.⁴⁵⁵

Per esempio, il taglio economico avviene nel caso in cui, una famiglia con un nucleo familiare da 4 persone, ha diritto ad un versamento mensile di 1.600 €. Ma nel caso di decurtazioni, il versamento diminuisce a 729 € per l'assistenza al capo famiglia malato, e 308 € per i figli così portando la cifra ricevuta a 1.100 €, generando una riduzione di quasi 500 € da parte del sussidio "classico".⁴⁵⁶

La regolamentazione per il conteggio degli introiti da lavoro, che permettono dato il loro importo l'accesso al sussidio, ma non l'erogazione completa, sono basati sul reddito lordo del nucleo familiare. Infatti, quando i redditi da lavoro sono pari a 400 €, il 15 % non viene calcolato nella riduzione di erogazione; percentuale che viene spostata al 30 % quando, la cifra guadagnata è pari a 900 €, ma si riabbassa al 15 % se l'importo guadagnato si arriva al 1.500 €. Invece, nel caso in cui il calcolo venga effettuato sul reddito netto, le soglie che vengono rispettate sono nel range tra il 15 % e il 23 %.⁴⁵⁷

A ciò si aggiunge il sistema definito: *Bridge System*, ideato per contrastare lo sviluppo demografico negativo della popolazione tedesca, implementando un

⁴⁵⁵ Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁵⁶ Inge Hannemann, Beate Rygiert, "Die Hartz-IV-Diktatur, Eine Arbeitsvermittlerin klagt an", Rowohlt E-Book, 24 aprile 2015, Berlin

⁴⁵⁷ Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008.

sistema non su degli incentivi ad una possibile immigrazione, ma al tentativo di un reinserimento della popolazione anziana al mercato del lavoro.⁴⁵⁸

Che porta a due possibili percorsi che possono essere intrapresi:

- I. La prima possibilità è effettuata seguendo lo schema per cui chi rimane nel mondo del lavoro assicurandosi la retribuzione, a cui si aggiunge l'indennità di disoccupazione, che sarebbe da destinare alle persone con un'età maggiore ai 55 anni (nel caso in cui un anziano si trovi da pochi anni dalla data del proprio licenziamento, nel caso in cui una parte del reddito perduto in un posto di lavoro, e quindi anche per le entrate fiscali dello Stato, questo avviene solamente nel caso in cui il posto di lavoro precedente fosse assicurato). In questa modalità si effettua una grande spinta per far sì che agli anziani sia sottoscritto un contratto a tempo indeterminato.⁴⁵⁹
- II. La seconda possibilità nel caso di *Bridge System* rende possibile per i lavoratori anziani (coloro i quali abbiano più di 55 anni), di annullare la propria prestazione di indennità di disoccupazione e fare a meno della tutela dei *Jobscentres* (così da non dover essere obbligati ad accettare la prima occupazione proposta). In questa modalità viene inserita un'indennità di disoccupazione con un importo forfetario, sempre a cadenza mensile, e con una totale copertura assicurativa sempre a carico dello Stato.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴⁵⁹ Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

⁴⁶⁰ Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

5.2.5 Il Reddito di Base

Alcuni hanno visto questa riforma come la base per far partire in Germania il discorso su un possibile Reddito di Base, questa discussione è nata a causa di due motivazioni differenti:

- I. La prima motivazione è che si debba smettere di considerare il mercato del lavoro come un organo centrale per la redistribuzione dei redditi (importante step ideologico da effettuare).
- II. La seconda motivazione, invece, è di tipologia socialpolitica, per cui il reddito di base deve essere garantito su un terreno stabile, per cui la “Democrazia Sociale” dello Stato assistenziale. Proprio in questa maniera la rivendicazione di un salario di base diventerebbe come una rivendicazione politica allo stesso livello del diritto di voto universale agli inizi del ventesimo secolo.⁴⁶¹

A queste motivazioni si aggiungono i passaggi oltre l’Hartz IV, in concomitanza con l’Agenda 2010, il Governo federale rosso-verde a partire dal 2003 ha portato ad una riforma radicale³ dello Stato Sociale. Questa riforma è avvenuta tramite 3 passaggi:

- I. Il primo passaggio è stato l’unificazione dell’assegno sociale con quello dell’indennità di disoccupazione (avvenuto nel 2005 con il pacchetto Hartz), è ritenuto un passo avanti verso il reddito di base.
- II. Al secondo passaggio vi è un accordo fra disoccupati che potesse considerarsi attraente e realistico per tutti i cittadini, in modo tale da potersi fidare di questa istituzione.
- III. Nel terzo passaggio, si configura un modello pragmatico di una futura assicurazione del reddito di base.⁴⁶²

⁴⁶¹ Iacchi Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

⁴⁶² Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

Su questa tematica è nato un dibattito interno tra le principali forze politiche tedesche, e le loro posizioni le possiamo riassumere principalmente in questa maniera:

- 1) I Conservatori e i Liberali, che pendono per un reddito di base predisposto solamente alla copertura delle spese sociali.
- 2) In seguito, vi è la posizione dei Social Liberali, che vedono il possibile reddito di base, come indennità per la disoccupazione.
- 3) Il gruppo composto da Socialisti, Social Democratici e Verdi, che hanno come obiettivo comune nel proprio reddito di base, il possibile allargamento sociale verso il basso della piramide sociale.
- 4) Per ultimi, i verdi conservatori, che hanno come obiettivo per il loro reddito di base una redistribuzione dei dividendi sociali, che devono essere versati ad ogni cittadino senza alcuna condizione.⁴⁶³

⁴⁶³ Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

5.3 Comparazione con il modello italiano

5.3.1 Patto per il lavoro

Il sistema tedesco (Hartz) e il sistema italiano (RdC) possono essere paragonati per differenti motivazioni, in quanto ambedue sono delle modalità di erogazione economica per delle persone che sono in difficoltà in quanto in possesso di un basso reddito, ma anche, in una situazione di disoccupazione, e sono per questa motivazione, messi nella posizione per cui per poter avere il beneficio economico a sottoscrivere un Patto per il Lavoro.

Il modello tedesco rispetto a quello italiano è infinitamente più rigido, in quanto non presenti la possibilità di poter rifiutare la proposta di lavoro, rispetto al modello italiano che presenta tre opzioni prima della perdita del beneficio economico. Il sistema germanico produce una maggiore in termini di efficienza e di tempo, cosa che produce una maggiore risoluzione anche a livello del mercato del lavoro, andando sensibilmente a migliorare le statistiche dell'occupazione e quindi producendo risultati visibili anche a livello macroeconomico (uno dei capisaldi della stabilità e forza della Germania). Di contro il modello italiano con le scelte plurime, va in contro alle esigenze della popolazione e del potenziale cittadino, di accettare un'offerta consona alla sua condizione di lavoratore. E si aggiunge la possibilità che alcune potenziali condizioni del singolo vadano ad allievare ulteriormente le condizioni di distanza del potenziale lavoro rispetto all'abitazione del cittadino.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ Inge Hannemann, Beate Rygiert, “*Die Hartz-IV-Diktatur, Eine Arbeitsvermittlerin klagt an*”, Rowohlt E-Book, 24 aprile 2015, Berlin

5.3.2 *Coaching*

Una sostanziale differenza tra i due sistemi assistenzialistici si può riscontrare nella figura dei centri per l'impiego tedesco e dei *navigators* per l'Italia. In questa modalità è fondamentale osservare come ambedue le figure abbiano come obiettivo primario la necessità di assistere i cittadini a trovare un'occupazione stabile nella vita lavorativa, ma oltre il principio da cui queste figure nascono, hanno delle difformi modalità di gestione delle loro risorse e dello svolgimento del loro compito.⁴⁶⁵

Infatti, i *navigators* italiani effettuano un lavoro maggiormente improntato ad offrire al cittadino una posizione lavorativa consona alle sue capacità lavorative, in maniera tale da avere un'offerta consona ma anche alla giusta distanza dalla residenza abitativa (a seconda di quale sia "il numero" dell'offerta). E, inoltre, hanno il compito di sorvegliare l'adeguata presenza dei cittadini in merito alle ore di lavoro socialmente utile. Questo porta a delle competenze che devono essere definite come: propositive e di controllo.⁴⁶⁶

Invece, i centri per l'impiego tedesco hanno una maggiore quantità di compiti da svolgere, oltre a proporre dei lavori ai cittadini (non ritenuti per forza qualificanti rispetto al grado di istruzione), ma anche alla formazione dei singoli stessi, attraverso lo strumento del *coaching*. Questa è la sostanziale differenza tra l'operato dei due organi a livello comparativo tra le due nazioni. In questo settore l'Italia dovrebbe provare ad assumere maggiormente una situazione comparativa rispetto a quella tedesca, in quanto è necessario formare o riformare un individuo che ha intenzione di accedere o rientrare all'interno del mondo del lavoro.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Isabella Bufacchi, *JoabCenter come si fa a trovare lavoro in Germania*, Sole24 ore, 16 marzo 2019, Roma

⁴⁶⁶ Inge Hannemann, Beate Rygiert, "Die Hartz-IV-Diktatur, Eine Arbeitsvermittlerin klagt an", Rowohlt E-Book, 24 aprile 2015, Berlin

⁴⁶⁷ Isabella Bufacchi, *JoabCenter come si fa a trovare lavoro in Germania*, Sole24 ore, 16 marzo 2019, Roma

5.3.3 Livello di Welfare tra Germania e Italia

Partendo dalle peculiarità del sistema tedesco possiamo osservare come: la ripartizione delle competenze quasi totalmente collocate a livello dei *Länder* ed in particolare a livello di distretto, e l'altissima spesa per il sociale circa il 50% del totale del budget statale (di 319,5 miliardi di euro). A livello centrale vengono governate le politiche di indirizzo quali recepimento di indicazioni europee e *budgeting* generale. Tutte le unità di questa suddivisione del territorio ha poi un ampissimo margine discrezionale nel determinare quantità, entità e qualità dei servizi sociali. La Germania non è fatta di un solo sistema di welfare ma da un'unione di diversi, l'interesse nella salvaguardia delle competenze specifiche di ogni *Länder* è tale che, addirittura a livello dell'Unione Europea, la Germania non è fatta di un unico sistema di welfare ma da un'unione di diversi.⁴⁶⁸ La salvaguardia ha la salvaguardia delle competenze specifiche di ogni *Länder* è tale che, addirittura a livello europeo, la Germania è spesso molto rigida per quanto la determinazione di politica nazionali si cita a tal proposito il famoso ricorso tedesco alla Corte di giustizia europea per quanto riguarda i negoziati nel sociale.⁴⁶⁹

La Germania come un paese "frammentato" a livello di politiche: sebbene le divisioni di competenze sia sempre tenuta in gran conto, i vantaggi di politiche armonizzate a livello nazionale sono ben apprezzati e spesso implementati: nella trattazione delle singole politiche non abbiamo difficoltà, nella maggior parte dei casi, a fornire una linea comune. I *social code* (*Sozialgesetzbuch*) sin dal 1995 insieme ai servizi per la disoccupazione, incidenti sul lavoro e malattia. Per quanto riguarda lo specifico della permanenza domiciliare (*long-term home care*) esistono due tipi di assicurazioni, quella di tipologia sociale (SPV) e quella

⁴⁶⁸ Nicola Carella, "Il Welfare tedesco: come conservare e valorizzare le differenze tra classi sociali", Pressdynamo, 10 ottobre 2018, Roma

⁴⁶⁹ Paolo Barbieri, "Politiche sociali: cittadinanza o cittadinanza-industriale? Appunti sul welfare, lavoro e diritti sociali", Quaderno di sociologia, 2018, Milano

di tipologia privata (PPV).⁴⁷⁰ Quindi, vi è una popolazione che è assicurata in uno di questi modi, l'assicurazione per l'assistenza, è infatti collegata a quello (più conosciuta) per malattia: chi possiede l'una ha anche la possibilità di possedere anche l'altra. La differenza di periodo di "qualificazione" per poter avere accesso all'assistenza di lungo periodo, e ha la possibilità di concretizzare in un periodo pre-assicurativo di due anni, per l'assicurazione di malattia non c'è periodo di qualificazione. Per i bambini deve essere sufficiente che il periodo dia completato da parte dei genitori. In egual modo l'accesso vero e proprio deve essere sufficiente per essere sottoposti ad un esame medico con referto positivo in questo senso. Si può attivare il servizio a coloro che sono diagnosticati periodi di bisogno superiori a 6 mesi, a cui non vengono messi limiti di età. Lo staff viene incaricato delle valutazioni, composto da medici il cui lavoro è svolto sotto stretta cooperazione con specialisti di assistenza di lungo periodo (in particolar modo gli infermieri pediatri per bambini).⁴⁷¹

Le differenti categorie di parametri rispetto all'igiene personale, l'assistenza per nutrimento, mobilità, assistenza domestica che determinano l'inserimento in tre categorie in base al grado di indipendenza della persona (vi sono tre possibilità, nella prima è prevista assistenza una volta al giorno con supporto familiare, nella seconda possibilità è contemplata l'assistenza prolungata fino a tre volte al giorno per bisogni basilari e non, nel terzo caso può esserci assistenza giornaliera e notturna, molte volte al giorno, per tutti i bisogni). I benefits consistono in una copertura totale di quelli che sono i bisogni del richiedente, purché egli non possa sostenere parte dei costi o non riceva il servizio da terzi (per esempio come le associazioni volontarie). Per l'assistenza domiciliare sono inoltre previsti delle possibilità di rimborso mensile (per la sola cura dei bisogni che rientrano nella categoria "base") fino ad una cifra di 440 € per la categoria 1, i 1040 € per la categoria 2, e i 1510 € con la categoria 3, e se vi sono casi speciali può essere previsto fino a 1918 €. ⁴⁷² La *ratio* della norma è comunque

⁴⁷⁰ C. De Vincenti, *"Gli anziani in Europa: sistemi sociali e modelli di welfare a confronto"*, Laterza, 200, Roma

⁴⁷¹ Pietro Mestrurini, *"Sistemi di welfare: un'analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania"*, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

⁴⁷² G. Cazzola, *"Lavoro e welfare: giovani versus anziani"*, Rubettino, 2004, Cosenza

quella di incoraggiare una vita il più possibile indipendente, ecco perché sono previsti anche dei rimborsi di tipologia “ausiliare” qualora il cittadino possa scegliere di dotarsi in maniera autonoma per un aiuto esterno (con un massimo di 31 euro a giorno), con importi base pari a 225-430 e 685 euro mensile per le tre rispettive categorie.⁴⁷³

In Germania sotto forma di sostegno alle famiglie per l’educazione del neonato. Invece, di poter garantire un bonus “diretto” la famiglia riceverà un’esenzione delle tasse per quanto può concernere la cura del neonato. I benefit fanno riferimento alla normativa “*Federal act on parental allowance and parental leave*” nonché al “*Federal Benefit Act*”: sono previsti esenzioni mensili con un massimale da 184 euro (in caso di uno o due figli) e 190 € (per tre figli), 215 € (4 figli).⁴⁷⁴ La Germania è in grado di far fronte solo a circa il 18% della domanda, per uno standard davvero esiguo anche a confronto di altri paesi dell’Unione Europea per cui non sono molto virtuosi. Il servizio degli asili nido è in carico agli enti locali, che lamentano l’insufficienza delle risorse ad esse destinate. Proprio per questo nel 2007, il Governo Merkel ha variato un piano di riforma del sistema per portare l’offerta al 35% della richiesta entro il 2013. Lo storno di risorse per finanziarie l’impresa dovrebbe essere scaricato in larga parte su altre voci del welfare in particolare gli assegni alle famiglie. Il sistema di educazione d’infanzia della Germania risulta quindi, al momento sotto strutturato e in profonda crisi. Infatti, per poter accedere è fondamentale il requisito di residenza stabile e graduatorie di accesso che sono stilate in base al reddito.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann, “*Un altro miracolo economico? Il mercato del lavoro tedesco e la grande recessione*”, Giuffrè Editore, Diritto delle Relazioni Industriali, Numero 2/XXIII, 2013, Milano

⁴⁷⁴ Pietro Mestrurini, “*Sistemi di welfare: un’analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania*”, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

⁴⁷⁵ Annalisa Turchini, “*Terzo settore e servizi di welfare*” INAPP Public Policy Innovation, settembre 2019, Roma

5.3.4 Le Differenze dei Livelli essenziali tra i Due Paesi

La Germania prevede anch'esso una serie completa di benefit, che vengono finanziati attraverso la contribuzione e dal regime fiscale in unione a quello assicurativo. Questo è possibile proprio perché in Germania vi è l'obbligo di assicurazione sociale. In. Questo caso le persone con gravi disabilità sono curate in strutture specializzate e per questo motivo a carico del SSN. Infatti, il sistema tedesco pone particolare attenzione al re-inserimento nella vita comune attraverso programmi di riabilitazione specifici, i cittadini non hanno il dovere di sostenere spese dirette (se il cittadino è ancora lavorato sono addirittura previsti contributi per il reinserimento lavorativo).⁴⁷⁶ Anche in questo caso il benefit è sommabile con altri, in modo da poter garantire un livello di benessere della persona pari a quasi quello precedente alla malattia. Nel 2005 con la pubblicazione dell'Hartz IV vi è stata la completa ristrutturazione del sistema di protezione sociale per i disoccupati in Germania. La "rivoluzione copernicana" guidata dal governo a forza motrice 5 stelle- Lega, che riprende sua le parti del *Sozialgesetzbuch* che normavano l'identità della disoccupazione sia quelle sulla protezione sociale contro la povertà. Infatti, la riforma voluta dal Cancelliere Schroder e dal partito dell'SPD, in cui Slogan che ne accompagnò l'approvazione fu "*Fordern und Fordern*" ("Sostenere e pretendere") e si dava come obiettivi quelli che il Governo di allora aveva elencato nell'Agenda 2010, in piena sbornia da terza via blairiana.

L'idea di base era quella di riattivare i disoccupati in un mercato del lavoro di riforma in senso meno "rigido", più "flessibile" e "moderno". Per creare la domanda di lavoro necessaria allo scopo che furono quindi creati i famigerati contratti denominati "*Mini Job*", forme di contrattualizzazione per lavori occasionali e tassazione agevolata. Ogni lavoro con un salario inferiore a 450 euro mensile che è considerato un *Mini Job*. In questi contratti l'intera tassazione, i contributi, la copertura sanitaria sono a carico del lavoratore e non,

⁴⁷⁶ Cristina Ugolini, "*Un quadro di sintesi per affrontare le nuove sfide dello Stato sociale. La prospettiva delle scienze economiche*", *Percorsi di secondo welfare, Working Papers, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi*, 2012, Roma

come può essere per qualsiasi contratto scritto in Germania, con sempre una suddivisione tra datore di lavoro e lavoratore. Esattamente come per i *voucher* in Italia, che furono introdotti per fare emergere il lavoro nero, e proprio per questo avevano la dicitura di “misura eccezionale”. Ma la motivazione e la soluzione di una misura eccezionale, come spesso accade in politica, è diventata la norma e nel corso degli ultimi 15 anni vengono ancora utilizzati i *Mini Job* e per questo ha superato proporzionalmente quello di ogni altro tipo di contratto. Oggi i *Mini Job* sono diventati quasi la condizione di accesso naturale al mercato del lavoro per disoccupati di lungo corso, migranti e lavoratori poco qualificati.

La loro pesante eredità, invece, ha avuto successo e oggi in tutta l’Unione Europea si guarda al modello del Hartz IV come riforma dei diversi welfare nazionali. Al netto però del fatto che gli obiettivi dell’Agenda 2010 non siano stati realizzati se non nella parte più iniqua e meno redistributiva.⁴⁷⁷ Infatti, dei due AGL II è ciò che più si avvicina a quello che è stato proposto dal M5S riguardo al Reddito di Cittadinanza. È un reddito di natura minima, una protezione sociale di base è conseguentemente, secondo la tipologia di comunicazione tedesca, è strutturata in maniera illimitata nel tempo. In realtà il disoccupato ha la possibilità che tuttavia viene rinnovata di 6 mesi ogni 6 mesi. Se una persona disoccupata non produce una domanda ogni 6 mesi, non viene erogato il sussidio perché si considerava venuta meno la necessità.⁴⁷⁸ Al beneficio possono accedere sia i disoccupati sia i lavoratori, che provengono sia dalla Germania sia da cittadini che vengono da altri paesi, con un limite di età minimo di 15 anni e come limite di età massimo che arriva l’età pensionabile, devono avere la capacità di lavorare. Questa misura viene sancita in questa maniera per aiutare l’integrazione al reddito e che risiedano in maniera abituale all’interno della Repubblica Federale di Germania. Coloro i quali non abbiano la residenza o il domicilio in Germania, non hanno diritto ad un permesso all’AGL II che gli stranieri che non possono risiedere o domiciliare all’interno dei confini tedeschi, e non possano accedere al diritto ad un permesso di lavoro,

⁴⁷⁷ Pietro Mestrurini, “*Sistemi di welfare: un’analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania*”, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

⁴⁷⁸ G. Barzaga, L. Fazzi, “*Manuale di politica sociale*”, Franco Angelini, 2005, Milano

il cui reddito serve solamente e in maniera esclusiva a una possibile ricerca di lavoro che possa essere prolungata di 6 mesi, e che non abbiano lavorato in Germania per un (totale di 1 anno, e che in Germania sono presenti da meno di 3 mesi e sono senza reddito).⁴⁷⁹

Al contrario i possibili aventi diritto che dalla riforma voluta dai 5 stelle, il governo italiano, concede il beneficio economico solo a persone con cittadinanza italiana o stranieri che risiedono in Italia da almeno 10 anni. Oltre, aver violato diversi trattati dell'Unione Europea riguardo all'accesso paritetico di difforni welfare state per i cittadini comunitari, questa differenza non è un caso e si può ricongiungere con la composizione storica della forza lavoro in Germania, dal 1945 la componente migratoria tra i lavoratori non è mai stata marginale, anzi, la censura è troppo forte per prevedere un trattamento differente tra lavoratore o disoccupati sia tedeschi che migranti (o comunque cittadini tedeschi che abbiano un background da migrante).⁴⁸⁰ La base etnico-nazionale in un mercato del lavoro che proprio dai *Gastarbeiter* ha trattato la sua fortuna sarebbe stata incomprensibilmente ingiusta (i lavoratori migranti sono rappresentati in tutti i sindacati tedeschi, vicini alla forza politica dell'SPD) oltre che probabilmente di stampo anticostituzionale. Nella prima versione della riforma Hartz, infatti, non si poneva i limiti e condizioni per gli stranieri. Questi limiti sono stati inseriti solo in maniera recente e solo come emendamenti alla riforma, per poter governare il flusso dei migranti sia che essi siano comunitari che non lo siano, per arrivare nella Repubblica Federale dal 2008 in poi (coloro i quali vengono chiamati "turisti del Welfare").⁴⁸¹ I limiti inseriti nell'accesso al welfare per stranieri hanno solamente però riprodotto lavoro nero e sottopagato giacché non potendo accedere ad alcune benefit esigibili unicamente dopo aver lavorato per almeno 1 anno in regola, molti migranti, anche in Italia per esempio, devono dover accettare qualunque mansione proposta loro per sopravvivere mentre hanno la possibilità di apprendere la lingua e di integrarsi nella società e nel mercato del lavoro tedesco. Esistono, inoltre, molti specifici dispositivi del

⁴⁷⁹ T. Boeri, R. Perotti, "*Meno pensioni più welfare*", Il Mulino, 2002, Bologna

⁴⁸⁰ G. Crains, "*Il Paese mancato: dal miracolo economico degli anni ottanta*", Donzelli 2003, Roma

⁴⁸¹ E. Berlinguer, M. Gotor, "*La passione non è finita*", Giulio Einaudi Editore, 2013, Torino

governo dei “Processi di integrazione” che rendono la condizione migrante in una condizione in cui si è maggiormente esposti a diventare un “*working poor*” e a cadere nell’emarginazione sociale.⁴⁸²

Il funzionamento dell’AGL II ha diritto al reddito minimo un interno nucleo dei beneficiari o il singolo individuo, non è legato alla dichiarazione all’ufficio fiscale (o differenza di quanto proposto dal Governo italiano) ma ad una autocertificazione che si fa al momento della domanda al *Job Center*. La ragione di ciò sta nella costituzione tedesca: quando questa fu ridotta all’indomani della tragedia del secondo conflitto mondiale; per evitare tensioni autoritarie da Stato leviatano fu espressamente vietato che i diversi uffici pubblici potessero tra di loro passarsi informazioni sul singolo cittadino (a cui si riferisce la definizione << banca dati unica per ottimizzare l’efficienza della Pubblica Amministrazione >> questo può sembrare incomprensibile).⁴⁸³

Il *Finanzamt* (ufficio delle finanze) non ha la capacità di comunicare con l’*Arbeitsamt* (ufficio del lavoro), che non condivide le informazioni con il *Bürgeramt* (l’ufficio comunale) o con lo *Jugendamt* (ufficio per l’infanzia). Il calcolo del reddito minimo da erogare, ciò che il richiedente dichiara all’ufficio competente (attraverso gli allegati alle copie di contratto di lavoro, a quelle del contratto di affitto per una stanza o per una casa). Il reddito si calcola sulla base del salario, di eventuali rendite effettive (se si ha casa di proprietà questa non fa reddito in sé ma solo se affidata) o capitali investiti. Non risultano redditi ai fini del reddito minimo ALG II o altre tipologie di aiuti economici che provengono welfare state tedesco. Per le sanzioni non esistono tipologie di forme penali per poter colpire chi ha dichiarato il falso per accedere al benefico, ma causerebbe solamente la perdita temporanea del diritto al reddito o nel caso, i più eclatanti,

⁴⁸² Pietro Mestrurini, “*Sistemi di welfare: un’analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania*”, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

⁴⁸³ Matteo Bellegoni, “*Verso la Società del Lavoro*”, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2018, Roma

in cui l'obbligo di restituire i soldi ricevuti (per la parte ricevuta in modo fraudolente).⁴⁸⁴

L'ammontare del contributo è pari a 418 euro per ogni componente del nucleo beneficiario e 240-296 euro per ogni minore a carico. A questo importo va sottratto il reddito minimo del nucleo fatto salvo per una quota di "tutela" di 175 euro al mese o singolo maggiorenne. A questa parte dell'AGL II va sommato il contributo per la spesa di affitto e riscaldamento pari ad un massimo di 460 euro per una singola persona. Inoltre, viene coperto il versamento dei contributi di protezione sociale e la copertura assicurativa sanitaria pubblica. A questa somma si aggiungono una serie di servizi e aiuti *una tantum* previsti del sistema di protezione sociale (abbonamento ai mezzi pubblici, con accesso a teatri, biblioteche, musei, acquisti mobili per una nuova casa, acquisti necessari in caso di maternità, malattie).⁴⁸⁵ Il reddito così calcolato viene versato sul conto corrente del richiedente, per chi non ha un conto in banca, tramite assegno inviato direttamente per posta, e viene versato ogni fine del mese per il mese successivo. Non esistono indicazioni di alcun tipo su come spendere il sussidio se non che non può essere speso fuori da confini tedeschi (eccezione fatta per i 20 giorni di "ferie" concesse al disoccupato ogni 6 mesi). Il disoccupato o lavoratore che riceve l'ALG II sottoscrive come il *Job Center*, cioè con il centro per l'impiego, un contratto che lo vincola a un percorso di integrazione o formazione e inserimento nel mercato del lavoro, pena sanzioni economiche e decurtazioni all'assegno fino al ritiro dell'importo intero.⁴⁸⁶

I due tipi di sanzioni nel periodo semestrale di durata del "contratto" si dividono in piccole e grandi sanzioni, secondo la quantificazione dell'illecito da sanzionare. Le "piccole" sanzioni vengono prodotte quando il beneficiario è reo di non essersi presentato ai colloqui presso l'ufficio di collocamento o nel caso

⁴⁸⁴ Andrea De Pretis, "La Germania tra crisi politica, grandi coalizioni ed inediti attivismi istituzionali", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 15 febbraio 2018, Milano

⁴⁸⁵ G. Amari, "I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia", Ediesse, 2014, Roma

⁴⁸⁶ Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann, "Un altro miracolo economico? Il mercato del lavoro tedesco e la grande recessione", Giuffrè Editore, *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 2/XXIII, 2013, Milano

in cui vi sia una mancata comunicazione di cambiamenti di condizioni lavorative durante il semestre dell'erogazione, in caso di una di queste situazioni la decurtazione del beneficio risulta essere pari al 10%.⁴⁸⁷ Invece, se osserviamo le “grandi” sanzioni, che sono effettuabili nel caso in cui vi sia una violazione del contratto che è stato iscritto all'inizio del semestre, per questo motivo vi è la possibilità per cui vi siano tre successive sanzioni pari al 30%, nel caso di tre “grandi” sanzioni si perde il diritto all'assegno per tutta la durata del semestre. Sia per le piccole che per le grandi sanzioni la decurtazione viene calcolata sulla cifra dell'ALG II sul reddito, che non vengono inclusi all'interno delle decurtazioni l'importo che viene destinato all'affitto. I sistemi delle sanzioni, che può essere definito il cardine del *workfare* tedesco, sono messi sotto l'attacco da parte dei partiti di sinistra tedeschi come la SPD e la Linke. E a causa di questi attacchi in alcune realtà regionali, come ad esempio il Land di Berlino, provano ad implementare delle forme di “reddito base” a natura sperimentale senza alcuna possibile sanzione, su base volontaria per i disoccupati di lungo corso che si rendono disponibili a essere chiamati per lavori pubblici socialmente utili.⁴⁸⁸ Anche in questo caso, i *Job Center* rimangono gli uffici disposti ad erogare l'ALG II in forma sperimentale, in questo caso difficilmente replicabile su suo italiano in quanto le regioni hanno molta meno libertà di azione in confronto ai Land tedeschi.

⁴⁸⁷ Pietro Mestrurini, “*Sistemi di welfare: un'analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania*”, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

⁴⁸⁸ B. Trentin, “*Lavoro, libertà, conoscenza*”, Firenze University Press, 2010, Firenze

Capitolo 6: Il modello dello Stato danese

6.1 Analisi della strutturazione della norma regolatrice

6.1.1 Definizioni delle linee guida

Lo Stato danese per il livello assistenziale ai disoccupati e ai poveri, presenta due modalità di assistenza, che sono: *Starthjoelp* (indennità di disoccupazione) e il *Kontanthjoep* (assistenza sociale) attivate tramite l'atto 1009/2005 sulle politiche sociali del lavoro attivo.⁴⁸⁹

L'attivazione di queste misure e dei corrispettivi trasferimenti economici per individui, che a causa di particolari condizioni si trovano per un periodo più o meno lungo senza risorse adeguate. Il diritto soggettivo con elementi discrezionali rivolti a individui, coppie e bambini.⁴⁹⁰

La richiesta può essere effettuata nel caso in cui il soggetto richiedente deve avere la nazionalità danese (con un reddito minimo per di più di 6 mesi), o soggetti stranieri che risiedono da almeno 7 anni nel paese (se non si rispettano questi requisiti si può accedere unicamente allo *Starthjaelp*).⁴⁹¹

Per accedere al beneficio vi sono condizioni di età minime, che includono anche i minori, solamente che non lo richiedono visto che tendenzialmente i genitori sono disposti a prendersene carico autonomamente.

⁴⁸⁹ Bruno Amoroso, "*Luci ed Ombre del Modello Danese*", Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

⁴⁹⁰ Esping-Andersen, "*Why Deregulate Labour Markets?*", Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁴⁹¹ Larsen, F., Dalsgaard, T., Bredgaard & N., "*Kommunal Altivering- Mellem Disciplinering og Intergration*", Aalborg University, Aalborg, 2001.

Per essere in grado di accedere al beneficio economico è necessario che ognuno sia in grado di provvedere a sé stessi, e che entrambi i coniugi siano attivi nella ricerca nel mondo del lavoro; a cui si aggiunge la possibilità di essere obbligati ad accettare la proposta da lavoro. La riduzione o la sospensione della misura in caso di scarsa partecipazione ai programmi di inserimento o di altri rifiuti. E l'aver già presentato richiesta per altri benefici specifici (determinati aiuti economici), a cui si aggiunge il sostegno economico per il coniuge e i minori a carico.⁴⁹²

La Danimarca si presenta come un sistema ad alta rigidità per i vincoli di residenza e nazionalità, ma con bassi vincoli per età. Questo lo porta a ricevere un alto punteggio all'interno della ricerca dell'Università di Macerata.

6.1.2 Erogazioni Economiche

Il sistema danese prevede un importo differenziale a secondo del patrimonio di partenza e delle esigenze dei singoli, e viene erogato per un periodo di durata illimitata, e il beneficio non permette al singolo l'esclusione dalla tassazione.⁴⁹³

Viene fissata una soglia di erogazione a livello nazionale del beneficio economico, attraverso l'80% del sussidio di disoccupazione per un singolo, a cui si aggiunge un 60% del sussidio nel caso in cui siano dei genitori con figli a carico (ribassato dello stesso 60% per coloro i quali non siano in stato di coniugio).

Vi sono determinate categorie per cui le soglie normali hanno delle eccezioni, le cosiddette "soglie speciali", per coloro i quali rientrano nella soglia degli under 25 e per chi ha le specifiche per rientrare nelle indennità di pagamento. A ciò viene aggiunto anche tutte le possibili indennità di pagamento derivanti da

⁴⁹² Jespersen, J. & Andersen, B. R., "*Velfoerdsbebat pa vildspor*", Tiderne Skifter, Kobenhavn, 2006.

⁴⁹³ Esping-Andersen, "*Why Deregulate Labour Markets?*", Oxford University Press, Oxford, 2000.

invalidità e da pagamenti ricevuti causa incidente sul lavoro. A cui viene incorporata una franchigia patrimoniale di 1.1341 € per un singolo individuo, e invece, di 2.682 € per una coppia. Queste franchigie hanno una modifica annua che rispetta l'indicizzazione annuale del costo della vita.⁴⁹⁴

L'erogazione economica si può stimare a 1.201 € per una sola persona senza alcun reddito, a cui viene aggiunta la spesa sanitaria (oltre tutto il sistema garantito gratuitamente dalla pubblica amministrazione), e le spese per la casa. In particolare, le indennità per la casa hanno una legislazione differita (per venire in contro alle differenze geografiche della Stato danese) con l'atto 75/2005. Viene concessa un trattamento speciale per gli under 25, per favorire il suo inserimento nel mondo del lavoro. A cui si possono aggiungere gli assegni familiari per i figli che hanno un'erogazione aggiuntiva. Anche gli assegni godono di un'indicizzazione annuale.⁴⁹⁵

I programmi di formazione (istituiti per migliorare la qualità del mercato del lavoro) professionale hanno la possibilità di essere fruiti da tutti coloro i quali hanno ricevuto il beneficio economico, tranne i minori per cui è preposto il percorso accademico. Che vengono supportate da altre misure di attivazione del mondo del lavoro. Queste modalità vengono gestite a livello locale dalle municipali (per rispettare il principio di prossimità così da avere l'ente pubblico più vicino al cittadino), le stesse di municipalità hanno la possibilità di offrire lavori flessibili a chi ha una riduzione permanente della capacità lavorativa.⁴⁹⁶

Le stesse municipalità hanno anche il compito di stabile e modulare i programmi di riabilitazione o educazione, destinati a coloro i quali sono soggetti del

⁴⁹⁴ Madsen, P.K., *“The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons”*, Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OCED: Employment Outlook, Paris, 1997.

⁴⁹⁵ Madsen, P.K., *“The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons”*, Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OCED: Employment Outlook, Paris, 1997.

⁴⁹⁶ Bruno Amoroso, *“Luci ed Ombre del Modello Danese”*, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

Starthjoelp, per far sì che essi stessi siano delle componenti maggiormente pregiate del mondo lavorativo.⁴⁹⁷

6.2 Focus sulle modalità di erogazione degli aiuti economici

Le modalità di erogazione degli aiuti economici del sistema danese sono direttamente scaturite dal “conflitto” tra il modello di welfare scandinavo e la *flexicurity*.⁴⁹⁸

6.2.1 Premessa Introduttiva

La Danimarca in seguito alla spinta generata, negli ultimi 15 anni, dalla *flexicurity*, ha generato un modello di erogazione strutturato e funzionale. Viene basato su una combinazione del mercato del lavoro e di sicurezza sociale dei dipendenti. Questo ha portato ad una importante efficienza organizzativa macroeconomica, grazie ad una capacità di innovazione economica. La riforma istituzionale che ha generato alti livelli di formazione professionale. La cooperazione tripartita ha prodotto questo risultato, portando un aumento di creare consenso non solo grazie a livello di iniziative specifiche ma anche sugli obiettivi generali del sistema e delle politiche da seguire.⁴⁹⁹

6.2.2 *Flexicurity*

Il modello danese quindi è una base generata su cardini generali, riassumibili dal modello della *flexicurity* e l'omnicomprensivo del modello di welfare. Ed è

⁴⁹⁷ Amoroso, “*Rapporto dalla Scandinavia*”, Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

⁴⁹⁸ Wilthagen, T. & F. Tros, “*The Concept of Flexicurity: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets, Transfers*”, *European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 166-187.

⁴⁹⁹ Amoroso, B. & Jarvard M. I., “*The Management of Redundancies in Europe: The Case of Denmark*”, in *review of labour economics and Industrial Relations*, vol. 13, n.1, Special Issues, pp. 91-121.

fondamentale che si analizzi come i valori del libero mercato entrino in conflitto con le tutele sociali dei paesi del nord Europa.⁵⁰⁰

I fattori di flessibilità del mercato del lavoro che sono scaturiti da questa interazione sono principalmente: la decentralizzazione e l'individualizzazione delle forme contrattuali. Ciò ha portato un dibattito sull'eliminazione del principio sul "reddito sociale" di cittadinanza (che era stato attivato durante gli anni '70, chiara rappresentazione di un chiaro modello scandinavo). Questo generò una maggiore attenzione verso il sistema produttivo, così da poter stimolare maggiormente il mercato del lavoro.⁵⁰¹

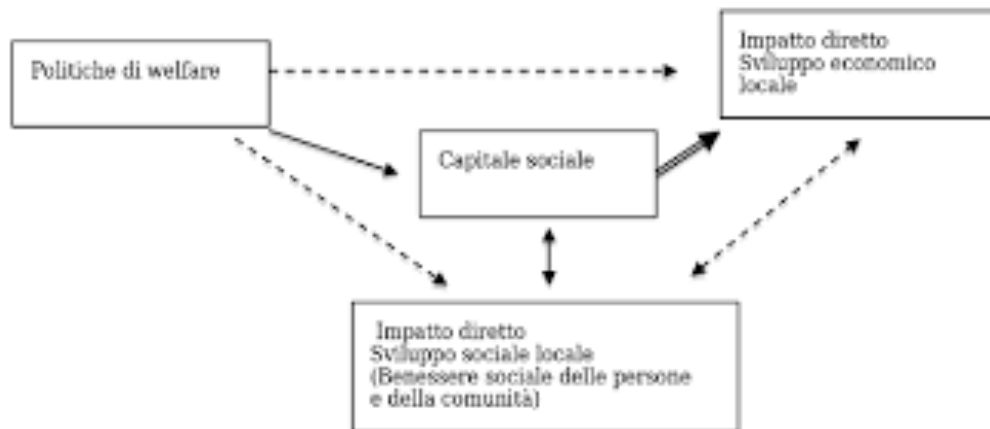
6.2.3 Flessibilità

Il modello danese del mercato del lavoro ha oggi una forma ibrida poiché è tuttora fortemente strutturata sulle forme del welfare scandinavo, ma con una forte riformulazione e cambiamenti in direzione della *flexicurity*, cioè di un modello neoliberista di gestione dell'economica e del mercato del lavoro. La versione ufficiale del governo definisce il sistema della *flexicurity* danese come un "triangolo d'oro", i cui flussi principali si articolano su tre punti di riferimento: flessibilità del mercato del lavoro, sistema di welfare e politiche attive del mercato del lavoro.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Egger, P. & W. Sengenberger, "Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security, Geneva:ILO.

⁵⁰¹ Wilthagen, T. & F. Tros, "The Concept of Flexicurity: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets, Transfers", European Review of Labour and Research, 10(2), pp. 166-187.

⁵⁰² Madsen, P.K., "The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons", Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OECD: Employment Outlook, Paris, 1997.



Lo schema della flessibilità porta un chiaro e netto riferimento alla flessibilità numerica, cioè al numero di dipendenti che ogni anno cambiano lavoro, da un'azienda all'altra, attraverso un periodo di disoccupazione (disoccupazione naturale). Esiste un alto livello di mobilità da un posto di lavoro all'altro dovuto alla scarsa protezione del posto di lavoro, in Danimarca. Le frecce indicano i movimenti dei lavoratori in mobilità e si calcola che circa il (25%-35%) cambia datore di lavoro ogni anno e circa $1/3 - 1/4$ della forza lavoro è colpita da disoccupazione e riceve sussidi di disoccupazione o di supporto. Dal punto di vista della flessibilità il modello danese è molto vicino ai sistemi liberali prevalenti in Canada, Irlanda, Gran Bretagna e Stati Uniti.⁵⁰³

Infatti, la Danimarca presenta il più alto tasso in Europa della mobilità, con un indice che è stimato pari a 138 rispetto a 100 dell'UE. Tra i paesi nordici la Danimarca si colloca all'ultimo posto per la protezione del posto di lavoro ed è alla quintultima nella graduatoria dei paesi OSCE. Rispetto alla flessibilità numerica dovuta alla forte mobilità del lavoro vanno aggiunti alti livelli di flessibilità dell'orario (straordinari, part-time), funzionale e organizzativo (mobilità interna al posto di lavoro sia orizzontale sia verticale), salariale. Da osservare tuttavia che tutte queste forme di flessibilità non avvengono in

⁵⁰³ Egger, P. & W. Sengenberger, *Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*, Geneva:ILO.

Danimarca in un quadro di de-regolamentazione neoliberale come quella predicata, tra gli altri, dall'OSCE dalla metà degli anni '90, ma attraverso una gestione politica e un controllo dettagliato e concertato delle organizzazioni sindacali e padronali.⁵⁰⁴

La forte mobilità ha una delle sue ragioni importanti nella prevalenza delle piccole e medie imprese nell'industria danese, ma c'è consenso sul fatto che l'assenza di norme protettive contribuisca ad accentuare il fenomeno. La *flexicurity* spingendo verso forme crescenti di decentralizzazione e individualizzazione dei rapporti di lavoro, tagli alla spesa sociale e dei contributi sociali, e un indebitamento della rappresentanza sindacale, apre scenari ignoti al funzionamento del sistema.⁵⁰⁵

Gli sviluppi degli ultimi anni hanno una forte spinta all'indebitamento della contrattazione collettiva centralizzata e un forte incremento della decentralizzazione a livello delle singole aziende. Anche la pratica dei contratti individuali per⁵⁰⁶ mansioni tecniche e amministrative si va estendendo. Nel settore privato i contratti collettivi regolano centralmente non più del 15% del contenuto della contrattazione salariale. Dagli inizi degli anni Novanta ad oggi la percentuale degli accordi collettivi che non menzionano le retribuzioni sono aumentati da circa il 4% al 20%. Il risultato totale di questa trasformazione è la tendenza a un calo generale degli aumenti salariali medi. La pratica delle contrattazioni collettive ha introdotto una logica opposta a quella tradizionale: il contratto nazionale promuove e raccomanda limiti alla crescita salariale; a livello della contrattazione aziendale si apre così la strada a retribuzione che

⁵⁰⁴ Bruno Amoroso, "*Luci ed Ombre del Modello Danese*", Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

⁵⁰⁵ Wilthagen, T. & F. Tros, "*The Concept of Flexicurity: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets, Transfers*", *European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 166-187.

⁵⁰⁶ Amoroso, "*Rapporto dalla Scandinavia*", Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

vanno aggiustate a seconda delle condizioni di concorrenza specifica che incontra la singola azienda nel proprio settore o sui mercati internazionali.⁵⁰⁷

6.2.4 Welfare

La forte mobilità presa in esame nel punto precedente non è stata il frutto di uno strapotere degli imprenditori, ma di un accordo storico tra capitale e lavoro in Danimarca dal quale nacque il Patto sociale (1899) che sancì “il diritto degli imprenditori di organizzare e dirigere la produzione e il lavoro” e affidò al movimento operaio, attraverso il suo partito (socialdemocratico), la “gestione dello Stato”. Attraverso un impegno di reciproca lealtà, alla quale tutti i conflitti anche aspri sostenuti hanno sempre ricondotto, che consentì ai governi che si sono susseguiti dal 1929 fino agli anni Ottanta di costruire un modello di *welfare* sociale e di democrazia politica capace di creare coesione sociale e politica nel paese accanto a un sistema economico dinamico e innovativo.⁵⁰⁸

Il punto indicato nello schema con la voce welfare, sottintende misure miste di sostegno dei redditi dei lavoratori disoccupati, e come tale quindi non copre per intero la funzione di welfare del modello scandinavo che va ben oltre. Per ora è interessante sottolineare che situazioni di disoccupazione causate da scelte imprenditoriali ritenute legittime, considerate un fenomeno ricorrente e naturale nella fisiologia del sistema di mercato danese, non devono produrre effetti negativi sulle condizioni di reddito dei lavoratori, e quindi sui loro standard di vita personali e familiari.⁵⁰⁹

La voce welfare dello schema fa quindi riferimento al diritto dei lavoratori alla copertura dei redditi in caso di disoccupazione per la quale è previsto un sussidio

⁵⁰⁷ Madsen, P.K., “*The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons*”, Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OECD: Employment Outlook, Paris, 1997.

⁵⁰⁸ Egger, P. & W. Sengenberger, “*Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*”, Geneva:ILO.

⁵⁰⁹ Bruno Amoroso, “*Luci ed Ombre del Modello Danese*”, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

di disoccupazione assicurativo, con integrazione statale, e per i lavoratori non assicurati una copertura pubblica. Il fondamento etico di questa scelta è ovvio. Quello economico è dato dal riconoscimento che una maggiore libertà, di iniziativa concessa agli imprenditori è in grado di produrre più innovazione, più rischio d'impresa, e dal rischio disoccupazione per i lavoratori. Un'acquisizione che efficienza e eguaglianza non solo confliggono ma creano un circolo virtuoso.

Nel sistema danese, nonostante le notevoli le restrizioni introdotte nel corso dell'ultimo decennio per ridurre la componente di sicurezza del reddito a favore di meccanismi di incentivazione al lavoro, la copertura del sussidio di disoccupazione è del 70 % per il lavoratore di reddito medio del 90 % per i bassi salari. Si tratta di benefici tra i più alti tra i paesi dell'UE. Misure di sostegno del reddito sono previste anche per i lavoratori non assicurati, in una misura corrispondente a circa l'80 % del sussidio di disoccupazione. I cambiamenti recenti non hanno modificato sensibilmente i livelli dei sussidi, ma accresciuto le forme di controllo e incentivazione riducendo a 4 anni il periodo massimo di fruizione dei sussidi, e con forme più forti di condizionamento al diritto ai contributi. Tetti a contributi sono stati introdotti per gli immigrati, (variano dal 50 % al 10 % dei sussidi ordinari a seconda i paesi di provenienza) con brevi termini per il reinserimento (1 anno).

Con gli occhiali del welfare scandinavo, quindi, *flexicurity*, definisce ciò che già c'è la consapevolezza che eguaglianza e efficienza vanno a braccetto. Ma l'idea di *flexicurity* introdotta negli anni Novanta sul filone del neoliberismo per ridefinire qualcosa che già esisteva, ha un'altra direzione. Rompe "l'ideologia" dell'abbraccio virtuoso tra efficienza e eguaglianza, e afferma il principio del bisogno di far dipendere l'eguaglianza dall'efficienza. Quindi un rapporto di parità si trasforma in uno di dipendenza. Le misure di welfare per i disoccupati, concepite dentro il sistema di protezione del reddito dei cittadini, il diritto al reddito di cittadinanza affermato dalla riforma del sistema sociale danese degli

anni Settanta, sono re-interpretate dentro un sistema di rapporti funzionali ai bisogni delle imprese.⁵¹⁰

D'altronde non è un caso che il concetto di *flexicurity* sia stato introdotto per la prima volta nei Paesi Bassi a metà anni Novanta per rompere un sistema di relazioni industriali ritenuto troppo rigido e sbilanciato a favore dei lavoratori. Indipendentemente dalle regioni, o torti, di indebolire le norme di protezione dell'occupazione in quel paese, poi attuate, il tema è stato ripreso generalizzandone la validità per tutti i paesi in modo ossessiva dall'Unione Europea per spingere gli impossibili obiettivi della strategia di Lisbona del 2000 e della sua strategia per l'occupazione. Infine, la *flexicurity*, in questa nuova versione, è divenuta la linea ufficiale del governo conservatore liberale in Danimarca pur in presenza di una situazione totalmente diversa da quella degli altri paesi europei.⁵¹¹

Il sistema di welfare è stato rilanciato, con la ridenominazione di *flexicurity*, prende in Danimarca due forme. Definibili attraverso le parole del Primo Ministro:

“Il nostro sistema di flessibilità del lavoro è di altro livello rispetto agli standard internazionali... (...). La sua flessibilità è data dal fatto che è facile assumere e licenziare i dipendenti. Non c'è alcun tipo di restrizione. Questo è come abbiamo deciso di organizzare il sistema danese del mercato del lavoro. Tuttavia, questo è possibile solo perché abbiamo un alto livello di sicurezza sociale. (...) Abbiamo flessibilità perché abbiamo un alto livelli di sicurezza sociale.”⁵¹²

⁵¹⁰ Egger, P. & W. Sengenberger, *“Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*, Geneva:ILO.

⁵¹¹ Bruno Amoroso, *“Luci ed Ombre del Modello Danese”*, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

⁵¹² Bruno Amoroso, *“Luci ed Ombre del Modello Danese”*, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

Queste affermazioni sono state fatte dopo il fallito tentativo del governo di riformare il sistema dei sussidi per disoccupazione nell'autunno del 2003, e sono oggi contrastate dalla nuova campagna in corso per irrigidire le regole di accesso ai sussidi sociali e di disoccupazione e ridurre spese sociali e contributi per disoccupati. Nel primo caso con richiamo alla spesa pubblica e nel secondo per incentivare i disoccupati a rientrare nel mercato del lavoro.⁵¹³

Successivamente si restringe l'estensione del diritto alla copertura sociale limitandola ai gruppi vulnerabili che vengano tuttavia sottoposti a criteri restrittivi di controllo e di inserimento. Si tratta di un approccio inconsistente con il sistema danese di welfare scandinavo che attraverso il reddito di cittadinanza garantisce a tutti, lavoratori, sussidi sociali. In realtà significa riportare tutti i problemi di formazione del reddito dentro una dimensione economica e produttivistica.⁵¹⁴

6.2.5 Politiche Attive

L'obiettivo delle politiche attive del mercato del lavoro è l'aiuto che il settore pubblico deve offrire ai lavoratori in difficoltà a trovare una occupazione per un rapido loro reinserimento nel mondo della produzione. Questo aiuto prevede vari programmi (istruzione e addestramento professionale) per la riqualificazione professionale ad anche un monitoraggio motivazionale della volontà del soggetto di reinserirsi nel lavoro. Implicito in questo sistema c'è l'assunto che non è compito degli imprenditori preoccuparsi della formazione dei propri dipendenti o delle loro condizioni generali di welfare. Questi aspetti vengono attribuiti allo Stato e si ha così spesso uno scarico di costi sociali dai costi aziendali al sistema fiscale.

⁵¹³ Amoroso, *"Rapporto dalla Scandinavia"*, Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

⁵¹⁴ Egger, P. & W. Sengenberger, *"Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security"*, Geneva:ILO.

I successi di queste politiche, e la ragione della loro implementazione, sono più di tipo indiretto che diretto. In generale le ricerche a disposizione dimostrano che istruzione a corsi professionali ottengono scarsi effetti ai fini del reinserimento. Più positivi sono i risultati di attività di formazione realizzata all'interno delle imprese e con un inserimento reale nel processo produttivo. L'effetto vero di queste misure è di spingere i lavoratori a cercarsi una occupazione oppure a rinunciare uscendo dal sistema di disoccupazione per entrare in quello più povero dei sussidi sociali.

Questo terzo polo del sistema danese del mercato del lavoro è di recente introduzione poiché il diritto al reddito di cittadinanza non legava il sussidio alle prestazioni lavorative, essendo queste una scelta personale di inserimento in questo o quel contesto e non una condizionalità per l'accesso al reddito. Questa "riforma" è in linea con lo spirito delle riforme neoliberali del *workfare* (delle quali la *flexicurity* è figlia), allinea il modello danese di welfare a misura di formazione e attivazione da sempre presenti nei modelli svedese e norvegese, e contraddice per le forme che assume oggi lo spirito del welfare scandinavo, anche se alcuni autori hanno voluto presentarla come un nuovo importante compromesso sociale tra sindacati e imprenditori.⁵¹⁵

Infatti, il precedente sistema dei diritti è stato costituito con la riforma del 1994 del mercato del lavoro che ha inasprito il sistema delle condizionalità poste per l'accesso ai sussidi di disoccupazione (e sociali in generale), introducendo il sistema del "bastone" e della "carota" ai fini della loro esigibilità: è stato ridotto il periodo durante il quale si ha diritto ai sussidi previsti, le regole di disposizione e accesso sono state irrigidite, il diritto alla riqualificazione per l'eleggibilità abolito e l'obbligo del rientro rafforzato. Inoltre, il sistema di monitoraggio e controllo delle attività è stato decentralizzato con un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni del mercato del lavoro.⁵¹⁶

⁵¹⁵ Egger, P. & W. Sengenberger, "*Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*", Geneva: ILO.

⁵¹⁶ Amoroso, "*Rapporto dalla Scandinavia*", Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

Il successo limitato di queste iniziative ha portato all'introduzione di indirizzi politici più restrittivi tesi a proclamare la condizione lavorativa come condizione di accesso ai diritti sociale: il periodo di accesso ai sussidi ulteriormente accorciato, sanzioni previste, irrigidimento delle regole di disponibilità e mobilità, criteri di riqualificazione professionali ridotti e ritorno a forme centralizzate di gestione di queste misure.⁵¹⁷ Misure che esprimono chiaramente il fallimento delle politiche precedentemente attuate. Da qui l'inizio di una campagna che trasferisce le cause della disoccupazione dal movente della qualificazione (sostenuto in precedenza) a quello della motivazione a lavorare. L'ipotesi che il tipo e la qualità del lavoro offerto non corrispondono alle aspirazioni di vita o alle possibilità reali di partecipazione di gruppi particolari di cittadini (donne, immigrati, giovani, anziani) non sembra sfiorare gli esperti e i politici. Tesi, questa, sostenuta invece da autori critici.⁵¹⁸

I risultati positivi alla base dell'interesse per il modello danese del mercato del lavoro con i suoi recenti innesti della *flexicurity* sono dovuti all'andamento positivo dei principali indicatori dell'economia, l'alto livello di occupazione della popolazione attiva, e i bassi livelli di disoccupazione. I fondamentali dell'economia sarebbero dunque in ordine e di questi tempi il risultato non può che richiamare attenzione. Lo scopo di queste note è di richiamare l'attenzione sui costi sociali in questa efficienza del sistema economico, sia per qualità sia per dimensioni, che se sono sostenibili in un contesto politico e culturale come quello danese, caratterizzati da un alto livello di disciplina sociale e di coesione dovuti alla omogeneità della sua popolazione, non è detto che sia facilmente riproducibile altrove. Questa osservazione verrà di seguito approfondita anche per i suoi aspetti economici e istituzionali.⁵¹⁹

⁵¹⁷ Madsen, P.K., "The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons", Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OCED: Employment Outlook, Paris, 1997.

⁵¹⁸ Bruno Amoroso, "Luci ed Ombre del Modello Danese", Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

⁵¹⁹ Amoroso, "Rapporto dalla Scandinavia", Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

L'intera popolazione attiva nel mercato del lavoro danese è costantemente sottoposta a un processo di valutazione e di selezione funzionale agli obiettivi che di volta in volta si assegna il sistema di produzione. Questo, insieme ai ritmi crescenti di lavoro e di innovazione, ha portato all'esclusione del sistema produttivo di ampie fasce di lavoratori da parte degli imprenditori, mentre altre fasce oscillano continuamente in condizioni di incertezza rispetto al loro declassamento o esclusione. Dal 1960 alla fine degli anni Novanta il numero delle persone dipendenti da redditi di trasferimento è cresciuto da circa 200.000 a 900.000 (lavoro a tempo pieno) corrispondenti a un quarto della popolazione adulta.⁵²⁰

Dati aggiornati approfondiscono il problema:

*“Ci sono oggi in Danimarca più di 900.000 persone in età lavorativa tra i 18 e i 66 anni, senza occupazione. Tra questi troviamo 190.000 persone che hanno preferito lasciare il lavoro anticipatamente (dimissione anticipata dal mondo del lavoro), 265.000 in pensionamento anticipato che hanno lasciato il lavoro in anticipo perché logorati, e altri gruppi fuori dal lavoro per scelta propria, anche se temporanea. Tra questi il gruppo maggiore è dei 25.000 genitori in congedo per gravidanza o altre cause familiari. Restano 427.000 persone che vivono con sussidi pubblici perché disoccupati involontari”.*⁵²¹

⁵²⁰ Amoroso, *“Rapporto dalla Scandinavia”*, Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

⁵²¹ Bruno Amoroso, *“Luci ed Ombre del Modello Danese”*, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio.

6.3 Comparazione con il modello italiano

6.3.1. Comparazione dei Dati della Disoccupazione in Danimarca e Italia

È importante nel modello di comparazione tra il sistema italiano e danese al momento dell'analisi, lo stato di salute dei due mercati del lavoro e pare ovvio notare come vi sia una profonda differenza tra il livello di disoccupazione italiano e quello danese. Questo dato, ci fornisce un importante punto di partenza, dato che la regolamentazione del mondo del lavoro e di conseguenza quello dell'assistenza sociale non può prescindere dall'interazione con le statistiche occupazionali all'interno del paese. La Danimarca in questo settore possiede ottimi dati in riferimento a quelli dell'Unione Europea (benchmark naturale data la continuità geografica), infatti può vantare un tasso di disoccupazione che si attesta intorno al 5,3 % (con una popolazione pari a 5,605 milioni di persone), rispetto al 6,3% (507,2 milioni di persone) della Comunità Europea, l'Italia in questo campo produce un dato decisamente negativo, stimabile con il 9,7 % (60,48 milioni di persone).⁵²²

Se concentriamo la nostra analisi sulla fascia delle persone con età compresa tra i 15-24 anni (occupazione/disoccupazione giovanile), cioè coloro i quali per forza di cose si affacciano al mercato del lavoro, e quindi necessiterebbero un maggiore aiuto e sostegno da parte dello Stato, l'Unione Europea ha un tasso di disoccupazione giovanile pari a 15,2 % (che per la popolazione femminile è pari a 14,8 %, e 12,8 % per quella maschile), invece, la Danimarca può vantare un tasso di disoccupazione giovanile che si attesta al 12,6 % (uno dei migliori dati a livello mondiale), degno di grande attenzione è la divisione uomini-donne, in cui la popolazione femminile ottengono un tasso inferiore (12,6 %) rispetto a quella maschile (13,7 %). L'Italia in questo settore si divide il primato negativo

⁵²² Madsen, P.K., *"The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons"*, Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OCED: Employment Outlook, Paris, 1997.

di avere i peggiori dati (insieme alla Grecia), avendo un tasso di disoccupazione giovanile pari al 32,8 %, che si divide per la popolazione maschile pari a 30,4% e addirittura il 34,8 % per quella femminile.⁵²³

6.3.2 Le Differenti Modalità di Erogazione

In Danimarca la commistione tra un welfare molto forte e il concetto di *flexicurity* produce un mondo del lavoro dove vi è la copertura dei redditi in caso di disoccupazione. Qui possiamo assumere un caso fondamentale di differenze tra i due paesi, di come lo stato danese rispetto a quello italiano prevede un caso fondamentale per il contrasto alla disoccupazione e non alla povertà, ove lo Stato italiano non ha ben chiaro in che direzione si muove la propria manovra.

In prima istanza nello Stato danese vi è una fondamentale situazione per cui è prassi possedere una assicurazione privata contro la disoccupazione (prassi che in Italia non è in uso), a cui però si aggiunge l'integrazione statale, invece per coloro i quali non sono assicurati lo Stato danese si occupa della situazione attraverso una copertura pubblica. La copertura dei salari, invece, avviene tramite una copertura dei sussidi al 70%, che aumenta al 90% per i bassi salari. Risultando essere uno dei benefici tra i più alti di tutta l'Unione Europea. Invece, in Italia i sussidi contro la disoccupazione, contro la

Con una fruizione del beneficio pari a 4 anni la Danimarca protegge i suoi disoccupati per un tempo di gran lunga superiore rispetto allo Stato italiano che ha una durata di due anni, e di 18 mesi per il Reddito di Cittadinanza.

Tra i due paesi è differente la gestione degli immigrati, in quanto in Italia dopo aver raggiunto la possibilità di accedere al trattamento del beneficio, un immigrato ha le stesse tutele di un cittadino italiano. Invece, lo Stato danese ha una tipologia di protezione inferiore per le persone immigrate rispetto ai cittadini danesi, infatti gli immigrati vedono la tutela dei benefici economici per

⁵²³ Amoroso, "Rapporto dalla Scandinavia", Laterza, Roma-Bari, cap. 4.

una cifra che varia dal 50% al 10% rispetto ai sussidi ordinari, e si prevede un'erogazione del beneficio per tempi brevi, cioè viene concesso 1 anno rispetto ai 4 anni di un cittadino danese.⁵²⁴

Una delle ultime fondamentali differenze tra i due paesi è la quantità delle persone di disoccupati tra i due paesi, che generano dei costi molto differenti nella gestione dei due paesi, per tale motivazione vi è molto importante discutere sulla sua strutturazione. La Danimarca nel suo territorio ospita 900.000 persone disoccupati (con un'età tra i 18 e i 66 anni), invece, in Italia ci sono ben 5 milioni di persone che non hanno un lavoro, e quindi non possono essere comparati le loro possibilità sul reinserimento nel mondo del lavoro.

6.3.3 L'Unione Europea e le linee della *Flexicurity*

Il sistema danese è basato sul suo “triangolo d'oro” che permette di generare nel mercato del lavoro danese dove mostra una combinazione positiva di flessibilità e sicurezza, con una legislazione del lavoro flessibile, attraverso una protezione del lavoro non elevata, e con una presenza fondamentale della formazione costante per i lavoratori a base delle politiche attive del mercato del lavoro, che viene accompagnato da un generoso sistema di sicurezza sociale. Al contrario il sistema di sicurezza sociale italiana che risulta obsoleta rispetto ai cambiamenti che siano intervenuti nell'ultimo decennio dal punto di vista strutturale e dal punto di vista contrattuale. Nella comparazione tra i sistemi di welfare emerge che per questo sarebbe necessario per il sistema italiano adeguare gli ammortizzatori sociali, e le possibili tutele esistenti con nuove forme di lavoro flessibili per evitare, come spesso è accaduto negli ultimi anni, come avviene nei rapporti di lavoro flessibile e quindi siano percepiti come precari e per questa motivazione possano diventare fonte di disagio sociale un'elevata mancanza di reddito.⁵²⁵ La riforma degli ammortizzatori sociali appare, inoltre, ancor più

⁵²⁴ Egger, P. & W. Sengenberger, “*Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*”, Geneva: ILO.

⁵²⁵ Michele Faioli, Lorenza Rebuzzini, “*Conciliare vita e lavoro: verso un Welfare plurale*”, Fondazione G. Brodolini, Working Papers, 2019, Roma

necessaria a causa di un periodo di recessione economica come quella attuale, poiché avrebbe la doppia funzione di tutelare i lavoratori garantendo comunque loro un potere di acquisto, ma anche, sostenere la domanda aggregata che altrimenti potrebbe crollare in maniera ulteriore.⁵²⁶

Queste necessità partono dal marzo 2006 a livello di una macro-area come l'Unione Europea, attraverso le raccomandazioni da parte del Consiglio Europeo in cui veniva analizzata la possibilità e in secondo modo una speciale attenzione alla sfida cruciale della “*flexicurity*”, in una visione di armonizzazione della flessibilità e sicurezza sociale: per cui l'Unione Europea è necessario sfruttare una interdipendenza positiva per competitività, occupazione e sicurezza sociale. Il modello di *flexicurity* a cui lo Stato italiano si dovrebbe ispirare e in cui le Istituzioni dell'Unione Europea hanno provato a spingerla, prevede una strutturazione in cui: i lavoratori in una posizione relativamente debole, che permetta un'inclusione sociale, con un sostegno al reddito, per cui vi sia una partecipazione al mercato del lavoro, in cui ci sono programmi di reinserimento al lavoro, con politiche attive e una formazione continuativa dei lavoratori.⁵²⁷ E inoltre, risulta importante anche che venga portata un grado di flessibilità anche a livello numerico (sia interna che esterna), per poter generare un funzionale e salariale tale da poter permettere alle imprese di adeguarsi velocemente ai cambiamenti del mercato e ai cambiamenti tecnologici in modo da poter accrescere sia la competitività che la produttività.⁵²⁸

Questa posizione potrebbe portare gli obiettivi dell'Unione Europea in viene proposto di realizzare per giungere al modello di *flexicurity*, riguardo le seguenti cinque aree, e in cui vengono comprese al loro interno degli indicatori che la Commissione si propone periodicamente di effettuare un monitoraggio

⁵²⁶ Luca Dotti, “*L’utopia energetica del Welfare state svedese (1943-1975)*”, Rubbettino, 2004, Cosenza

⁵²⁷⁵²⁷ Eva Pføsl, “*Considerazione femminile e welfare*”, Istituto di Studi Politici “S.Pio V”, 2011, Roma

⁵²⁸ Rachele Calamai, “*Tra welfare e immigrazione: la Danimarca dopo il voto*”, Università di Padova, 10 giugno 2019, Padova

continuato. Proprio nel 2007 la Commissione dell'Unione Europea ha proposto 8 principi comuni per la realizzazione degli obiettivi strumentali alla *flexicurity* di seguito riportati. In cui vi sono casi in cui la *flexicurity* comprende contratti flessibili e affidabili; la *flexicurity* implica un possibile bilanciamento tra i diritti e le responsabilità dei lavoratori, dei datori di lavoro, delle persone in cerca di lavoro e autorità pubblica; la *flexicurity* deve potersi adattare alle specifiche circostanze, in cui la *flexicurity* non può accettare un modello di mercato del lavoro o una singola strategia politica.⁵²⁹ Inoltre, la *flexicurity* cerca di ridurre le divisioni tra *insiders* e *outsiders* il mercato del lavoro e deve sostenere la flessibilità interna e esterna, la *flexicurity* deve sostenere le pari opportunità di genere, e la *flexicurity* richiede un clima di fiducia e dialogo sociale tra autorità pubblica e parti sociali, e in ultima istanza che le politiche di *flexicurity* hanno un costo e devono perciò essere perseguite coerentemente rispetto ai vincoli finanziari e fiscali.⁵³⁰

Il modello della *flexicurity* che l'Unione Europea ha proposto come modello verso cui gli Stati Membri dovrebbero convergere, e realizzerebbe dunque attraverso la combinazione delle tre forme di sicurezza su esposti e utilizzando la combinazione delle tre forme di sicurezza su esposti e utilizzando strumenti e politiche attive del lavoro quali formazione, programmi di reinserimento che garantiscono la continua possibilità di occupare i lavoratori e la continua adattabilità delle sue competenze alle esigenze tecnologiche e produttive delle imprese. Infatti, la strategia europea dell'occupazione (SEO) può prevedere che fin dal 1997 una serie di obiettivi all'interno dei quattro pilastri, il primo dei quali era proprio la possibilità di occupazione, oltre a imprenditorialità, adattabilità e le pari opportunità.⁵³¹ Così da poter raggiungere tre obiettivi che possono essere decretati, in piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, infine coesione e integrazione economica e sociale. Im mercato del

⁵²⁹ Bruno Amoroso, "*Luci e ombre del modello danese*", Università di Roskilde, 21 febbraio 2006, Roskilde

⁵³⁰ Luca Dotti, "*L'utopia energetica del Welfare state svedese (1943-1975)*", Rubbettino, 2004, Cosenza

⁵³¹ Pasquale Tridico, "*Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia*", Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

lavoro italiano viene configurato come un mercato “flessibile”, soprattutto per quanto riguarda l’entrata nel mercato del lavoro, fermo restando le restrizioni all’uscita del mercato del lavoro da parte dei lavoratori e quindi, uno standard per la protezione legislativa per il lavoro a tempo indeterminato. I lavoratori non standard o atipici il cui livello di flessibilità è in maniera elevata la configurazione all’interno di un ampio spettro di forme contrattuali (*part-time*, *job sharing*, *job on call*, interinali, in somministrazione) si caratterizzano per avere livelli di protezione e di diritti sociali nulli o nel migliore dei casi con una grande limitazione. L’ambiguità che viene generata tra “flessibilità” e “precarietà”, quando, infatti, si parla di lavoro flessibile e occorre notare, in prima battuta, se oltre alla temporaneità, quel contratto appartengono al tipo subordinato o autonomo, poiché solo il primo riceve alcune tutele di sostegno al reddito in caso di interruzione al rapporto di lavoro. Oltre che i lavoratori a progetto per cui non hanno diritto al sussidio di disoccupazione, non ricevono il TFR e versano un’aliquota contributiva alla previdenza obbligatoria che sia significativamente minore.⁵³²

La flessibilità assume un significato esclusivamente monetario con il fine esplicito o implicito di operare un risparmio sui costi di lavoro in relazione alla minor tutela retributiva e legale, al di là di qualsiasi considerazione organizzativa, tecnologica o funzionale alla produzione. La maggior parte del lavoro a termine può considerarsi atipico, cioè inquadrato attraverso forme di tipo contrattuale in modalità non standard, come con diritto sociale e contributivo e ridotto. Il tasso di crescita annuale del lavoro come è noto a carattere temporaneo è di molto superiore di quello a tempo indeterminato, tra di queste le forme che vengono principalmente sfruttate possiamo riscontrare: il lavoro in somministrazione, definito anche interinale, è quello il cui tasso di crescita è stato in aumento più sensibile negli ultimi anni. Questo avviene tramite il confronto che avviene con il confronto tra i lavoratori interinali e tutte le altre tipologie di lavoratori a carattere temporaneo, negli ultimi 10 anni. Gli interinali, ad esempio, sono svantaggiati in maniera negativa da un lato con una

⁵³² Igor Guardianich, “*Il Welfare come elemento di competitività: contro il familismo, il modello del Nord-Europa*”, *MondoDem*, 5 dicembre 2018, Varese

scarsa retribuzione giornaliera, dall'altro il fatto che il numero cumulato medio di giornate lavorative in un mese è in media pari a 15/16 euro a uomo.⁵³³

Seguendo questo schema gli strumenti non sono adatti a tutelare le nuove contrattuali atipiche, sin dal 2003 con la Legge n. 30, che sono continuamente vengono aumentati. Il sistema di ammortizzatori italiani si configura in due diverse tipologie: la prima possibilità si ha in costanza (o sospensione) di rapporto di lavoro, e nel secondo caso viene contemplata l'interruzione di rapporto di lavoro. Gli ammortizzatori sopra descritti riferite a situazioni di interruzione del rapporto di lavoro, che esistono in Italia con due forme di sostegno al reddito con un intervento in costanza di rapporto di lavoro con la stessa azienda: nel primo caso la cassa integrazioni guadagni ordinari, e nel secondo la cassa integrazioni guadagni straordinaria. Tutti e due questi istituti vengono finanziati in forma assicurativa, tramite contributi di natura obbligatoria da parte dei datori di lavoro dei settori beneficiari, con una gestione dell'Inps. La terza forma di sostegno che interviene in circostanza di rapporti di lavoro chiamata "contratti di solidarietà" e si riferisce a particolari situazioni in cui, attraverso un accordo un ampio gruppo di lavoratori accetta la riduzione dell'orario di lavoro, e quindi il reddito, in sostituzione di una riduzione personale.⁵³⁴ La cassa integrazioni guadagni è un intervento a sostegno di tutte quelle imprese che sono in difficoltà (ordinaria) o in ristrutturazione (straordinaria) che garantisce ai lavoratori un reddito in sostituzione alla retribuzione, senza che quest'ultimo possa essere inserito in programmi di reinserimento. Il tipo di trattamento deve spettare ai subordinati con un contratto a tempo indeterminato, gli operai vengono impiegati e quadri delle imprese industriali e nell'indotto, ma non hanno un'esclusione degli apprendistati, poiché devono rispondere ad alcuni requisiti. In cui l'ammontare delle risorse totali che l'Italia può riversare nel capitolo delle spese per le politiche del lavoro, sia per le politiche attive che per quelle passive, appare oltre che non sufficiente a generare risultati, ma anche squilibrata, nei confronti delle altre fasce della

⁵³³ Guido Canavesi, *"Dialoghi sul Welfare"*, Fondazione per la Sussidiarietà, 2015, Milano

⁵³⁴ Maurizio Ferrara, Valeria Fargion, Matteo Jessoula, *"Alle radici del Welfare all'italiana"*, Marsilio, 2012, Venezia

spesa sociale, per essere questa quota la più bassa all'interno dell'Unione Europea, pari al 1,8% del totale della spesa sociale.⁵³⁵

6.3.4 Sistema Danese e Italiano: possibili punti di contatto

L'attuale sistema di ammortizzatori si assiste ad una mancanza di equità tra settori, tra imprese, tra lavoratori. Gli strumenti di sostegno dovrebbero essere "tarati" sul lavoratore e non sull'impresa o sul settore di provenienza. La mobilità in particolare andrebbe affiancata ad una politica di formazione e da un programma di responsabilità in stile "danese", dove il lavoratore è incentivato ad una ricerca attiva del lavoro e ad una continua formazione, per semplificare gli attuali processi amministrativi per decentrare in maniera più accentuata possibile i programmi e il controllo sugli stessi, all'interno di un effettivo percorso di impegno ad una riqualificazione professionale del lavoratore.⁵³⁶ Oltre questo si aggiunge una mancanza in Italia che strumenti di protezione al reddito di sostegno per i disoccupati in quanto tale, e mancano strumenti e risorse che possono tutelare le nuove forme di lavoro, le nuove forme contrattuali sono particolarmente quasi non considerati dagli attuali strumenti.⁵³⁷ Nello stesso momento le risorse finanziarie che vengono allocate nel capitolo del sostegno al reddito il disoccupato in quanto tale. Il consenso circa la necessità che la materia degli ammortizzatori sociali vengono radicalmente riformata e che l'attuale sistema, disordinato, complessivo e rivolto prevalentemente a favore del settore industriale in crisi, non è virtuoso perché non aiuta sostanzialmente i lavoratori a trovare lavoro, non è funzionale in quanto non corrisponde alle esigenze delle imprese, non è efficace perché non contribuisce in modo di determinare e ricollocare lavoratori qualificanti sul

⁵³⁵ Pasquale Tridico, *"Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia"*, Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

⁵³⁶ Maria Alessandra Antonelli, Valeria De Bonis, *"Spesa Pubblica, Welfare e Diritti"*, G. Giappichelli Editore, 2016, Torino

⁵³⁷ Alessandro Sartori, *"Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa"*, Maggioli Editore, 2013, San Marino

mercato, e non è efficiente poiché al suo interno prevalgono il disordine, le proroghe, le accezioni e la complessità anziché regole chiare e precise.⁵³⁸

La difficoltà con la quale le aziende riescono ad assumere lavoratori in mobilità (Ministero del Lavoro, 2008), che è lo strumento che più si potrebbe avvicinare ad uno strumento di politiche che simultaneamente concili il sostegno al reddito (politiche passive) e di aiuto alla ricerca (politica attiva), attraverso gli incentivi alle imprese che assumono delle liste di mobilità, è indice di un mal funzionamento di un meccanismo che, può essere noto per favorire la ricollocazione, ed è diventato, nei fatti, solamente uno strumento passivo di sostegno al reddito.⁵³⁹ La debolezza di questo sistema di ammortizzatori sociali sono riassumibili per le seguenti motivazioni: in primo caso la copertura non è estesa a tutti i settori, l'assistenza passiva viene preferita alla politica attiva, il lavoratore che l'impresa non sono una responsabilità e per questo non viene posto loro alcuna condizione per cui sia concretamente il seguire programmi di reinserimento; le scarse risorse e la modesta indennità di disoccupazione, viene estesa comunque a casi limitati e per periodi di tempo limitati; una totale assenza di copertura per i contratti non standard e discriminazione, nel caso degli interventi che avvengono in costanza di rapporti di lavoro, verso i lavoratori a termine, verso molti settori produttivi, e verso le piccole e medie imprese; l'assenza di una copertura generale a sostegno dei disoccupati in quanto tali; l'esistenza di fenomeni perversi, le distorsioni e *free-riding* soprattutto nel settore agricolo e edilizio nel Sud, dove i lavoratori in maniera troppo frequente spesso vengono assunti giusto per il periodo necessario a maturare il diritto dell'indennità (51/101/151 giorni), al solo fine di recepire l'assegno di disoccupazione, che spesso "dividono" in seguito col datore di lavoro.⁵⁴⁰

⁵³⁸ Elena Barazzetta, *“Welfare e mondo assicurativo”*, Centro di Ricerca e Documentario Luigi Einaudi, 2018, Roma

⁵³⁹ Thorsten Braun, *“Flexicurity. Un nuovo equilibrio tra crescita, flessibilità e protezione sociale”*, Italianieuropei, 5/2002, 2002, Roma

⁵⁴⁰ Maria Alessandra Antonelli, Valeria De Banis, *“Quanti sistemi europei di welfare? Un'analisi in base a dimensioni, struttura, finanziamento”*, Public Finance Reserch Papers, Università di Roma Sapienza, 2015, Roma

La necessità di riforma è rafforzata soprattutto dall'evidenza empirica che mostra una serie di disparità e squilibri retributivi e assistenziali tra i beneficiari, in cui ci sono due tipi di conflitto in cui quello tra *insider* in confronto allo status di occupato, e in secondo momento quello tra *outsider* rispetto allo status di disoccupato. A cui si aggiunge la disparità di trattamento retributivo e sociale nelle stesse mansioni e nelle stesse imprese per i lavoratori che vengono assunti con contratti standard e anche quelli non standard.⁵⁴¹ Questi ultimi sono discriminati due volte sia da parte del reddito differenziato che percepiscono rispetto ai lavoratori *insider standard* e dai livelli di protezione sociale inferiore che ricevono rispetto agli stessi.⁵⁴² Il conflitto attiene ai disoccupati, o meglio gli *outsider* all'interno dei quali occorre però distinguere tra due tipologie di lavoratori: nel primo caso i lavoratori beneficiari di sussidi all'interno della categoria dei sostegni con sospensione del rapporto di lavoro, e nel secondo caso i beneficiari di sussidio all'interno della categoria con integrazione del rapporto. Quindi rispetto al primo caso: le differenze sono tra coloro i quali, che avendo lavorato in settore e/o in imprese beneficiarie di particolari trattamenti (per le imprese industriali con un numero di lavoratori superiore a 15 unità e commerciali con un numero dei lavoratori superiore alle 50 unità), quali la Cassa Integrazione Ordinaria e Speciale, e coloro i quali non godono di sostegno al reddito se la loro impresa fallisce o se si ristruttura. Invece, per le differenze nel secondo caso sono tra coloro i quali, avendo lavorato con contratti non standard e/o, nel caso di accesso all'indennizzo di mobilità, che possono aver lavorato in diversi settori dall'industria in impresa con un numero inferiore a 15 dipendenti e commerciale in impresa con un numero inferiore a 50 dipendenti, non sono riusciti a maturare i requisiti contributivi e di durata richiesta per l'accesso all'indennizzo di disoccupazione, e coloro invece che li hanno maturati.⁵⁴³

⁵⁴¹ Pasquale Tridico, *“Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia”*, Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

⁵⁴² Maria Alessandra Antonelli, Valeria De Bonis, *“Spesa Pubblica, Welfare e Diritti”*, G. Giappichelli Editore, 2016, Torino

⁵⁴³ Pasquale Tridico, *“Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia”*, Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

I settori speciali dell'agricoltura e dell'edilizia in cui si nota lo strano fenomeno di chi per un numero stranamente ripetuto di volte, nel corso della sua vita lavorativa, accede ai sussidi di disoccupazione, seguendo il perverso meccanismo per cui si lavora giusto il necessario, in accordo con i datori di lavoro, per accedere ai requisiti necessari per ottenere i sussidi di disoccupazione, che diventano vere e proprie forme di integrazione al reddito, al di là di qualsiasi strategia o esigenza aziendale, o produttiva.⁵⁴⁴ La riforma deve allora risolvere questi conflitti, per aumentare le risorse disponibili per il mercato del lavoro, per eliminare le disparità di trattamento tra i beneficiari, per raccordare i vari strumenti di sussidio, ed eliminare le disparità di trattamento tra lavoratori standard e non standard. Inoltre, la riforma deve indirizzare risorse e interventi nel campo delle politiche attive, quindi ricordando gli enti che somministrano servizi e programmi di reinserimento, coordinando le politiche di formazione tra imprese e agenzie di formazione, per eliminare la pericolosa distorsione tra le quali le agenzie di formazione sono, per la maggior parte, solo opportunità di *business* per i fornitori. L'Italia ha introdotto elevati livelli di flessibilità nel mercato del lavoro, non è più neanche sostenibile la tesi per le politiche del lavoro, ma ancora a elevati livelli di sicurezza del lavoro e rigidità del mercato del lavoro. I bassi valori sono riferiti alla spesa per la disoccupazione in rapporto alla spesa sociale, quindi di poco inferiore al 2% per apparire ingiustificatamente squilibrata rispetto alle altre voci della spesa sociale (con una suddivisione tra previdenza 70%, sanità 24% e assistenza 4%).⁵⁴⁵

Questa auspicabile riforma per avvicinare il sistema italiano a quello danese dovrebbe essere ponderata rispetto alle forti differenze regionali e quelle delle macro-aree, riconoscendo soprattutto che mentre in alcune regioni al Nord la disoccupazione può essere ricondotta ad un problema di *mis-matching* e quindi risolta attraverso delle politiche attive, principalmente nel mezzogiorno e in alcune regioni del Centro è facile riscontrare un problema di livello di reddito insufficiente. Questa riforma degli ammortizzatori sociali potrebbe aumentare

⁵⁴⁴ Giovanni Bertin, "*Welfare regionale in Italia*", Collana scientifica del Centro di Ricerca sulle Politiche Sociali, Politiche Sociali 1, 2012, Venezia

⁵⁴⁵ Guido Canavesi, "*Dialoghi sul welfare*", Fondazione per la Sussidiarietà, 2015, Milano

la vigilanza e la stigmatizzazione dei fenomeni irregolari, che prende a modello il sistema svedese che garantisce al lavoratore, per un breve periodo, un tasso di rimpiazzo molto alto obbligando ad accettare una serie di servizi per l'impiego di reinserimento, in cambio di un sussidio di disoccupazione molto alto nei primi sei-dieci mesi.⁵⁴⁶ Ci sono due possibili motivi in Italia per cui gli ammortizzatori sociali funzionino, in primo luogo, da una parte il mancato raccordo tra politiche attive e politiche passive, e nel secondo luogo, dall'altro la scarsa concorrenza nel mercato dei beni, che il nostro paese riesce a presentare. Inoltre, le politiche del lavoro con dei principi di efficienza avrebbero bisogno di diverse qualità. La formazione del lavoratore che dovrebbe essere mirata, ad orientare verso quei settori in cui le imprese decidono di investire e per cui richiedono competenze; i programmi di reinserimento del lavoratore dovrebbero prevedere una ricerca attiva del lavoro da parte del lavoratore e da parte delle Agenzie per l'Impiego, attraverso dei meccanismi di incentivi e di sanzioni efficaci; l'autorità che sostiene il reddito del lavoratore disoccupato, nel nostro caso l'Inps, dovrebbe conoscere i programmi di reinserimento seguiti dal lavoratore e le sue possibili ed eventuali rinunce/accettazioni di un nuovo lavoro; l'autorità che sostiene il reddito dovrebbe vigilare su eventuali lavori irregolari che durante il periodo di disoccupazione il lavoratore potrebbe illegalmente svolgere; ed infine, i servizi per l'impegno e le relative politiche che devono essere "tarati" alla realtà regionale al fine di evitare, ad esempio, che al Sud del Paese, viene affetto innanzitutto da problemi strutturali e da un insufficiente e debole capacità/produttività, le politiche siano le stesse che vengono implementate al Nord.⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ Elena Barazzetta, *Welfare e mondo assicurativo*, Centro di Ricerca e Documentario Luigi Einaudi, 2018, Roma

⁵⁴⁷ Pasquale Tridico, *Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia*, Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

Parte III: studio dei risultati generati della norma e gli effetti

Capitolo 7: Analisi economiche e sociali del Reddito di cittadinanza

7.1 Impatto sul mercato del lavoro

7.1.1 Classificazione e Tipologia Politica

La politica del RdC è classificabile e analizzabile secondo le classiche determinazioni della letteratura teorica dell'analisi delle politiche pubbliche, seguendo le metodologie teorizzate da Lowi e Wilson.⁵⁴⁸

Lowi teorizzò la classificazione delle possibili pubbliche amministrazioni sotto la divisione in quattro tipologie: distributive (contributi), regolative(diritto), redistributive (assistenza sociale) e costitutive (norme costitutive). La classificazione, seguendo tale schema possiamo osservare come questa politica si basi su una forma di redistribuzione in quanto si rivolge alle classi più povere e meno ambienti (anche nel tentativo di classificazione della struttura organizzativa di questa politica possiamo notare una difficoltà a causa della dicotomia di questa norma tra povertà e disoccupazione).⁵⁴⁹

Invece, per il teorema decifrato da Wilson che si inquadra in una quadri-classificazione definibile: benefici diffusi/ costi diffusi, benefici diffusi/ costi concentrati, benefici concentrati/ costi diffusi e benefici concentrati/ costi concentrati.⁵⁵⁰ Il RdC seguendo questa tipologia di classificazione possiamo

⁵⁴⁸ Antonio La Spina e Efsio Espa, “*Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche*”, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁵⁴⁹ Antonio La Spina e Sabrina Cavatore, “*Le Autorità Indipendenti*”, Il Mulino, Bologna, 2008.

⁵⁵⁰ Jones L.R., Schedler K., Mussari R., “*Strategies for Public Management Reform*”, Elsevier, Amsterdam, 2004.

osservare come abbia dei costi diffusi in quanto sia una norma a carico del bilancio pubblico, ma, nella classificazione della normativa è decisamente complesso dato che si può decretare come teoricamente sia definibile ai benefici concentrati dato che dovrebbe essere una norma sostanzialmente destinata verso una determinata popolazione e in un lasso di tempo predeterminato (18 mesi).⁵⁵¹ Però osservando l'alto tasso di disoccupazione e di persone povere (quindi una vasta popolazione) e la scarsa produzione di risultati nel primo anno di sviluppo di tale norma (rendendola difficilmente transitoria), si può facilmente capire come la normativa si possa decretare una norma che abbia benefici diffusi (questo impatta negativamente sui suoi costi).⁵⁵²

7.1.2 Costi della Norma

Una norma per poter far sì che sia funzionante necessita di un finanziamento pensato all'interno della sua stessa stesura, in quanto questo è uno dei principi desumibili attraverso l'Art. 81 della Cost.⁵⁵³

Per far sì che vi sia una effettiva produzione si possono percorrere due tipologie di finanziamento, in prima istanza è necessaria una raccolta di risorse economiche, in seguito, sarà necessario un impiego di quei mezzi al fine di soddisfare i bisogni della comunità territoriale di riferimento (nella maniera più efficace e efficiente possibile).⁵⁵⁴

Il finanziamento è attivabile attraverso due possibili tipologie di finanziamento che possono essere o attraverso fonti interne o attraverso fonti esterne.⁵⁵⁵ Le

⁵⁵¹ Antonio La Spina e Efsio Espa, “*Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche*”, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁵⁵² Riccardo Mussari, “*Economia delle Amministrazioni Pubbliche*”, The McGraw-Hill Companies, Srl., Mulino, 2011.

⁵⁵³ Articolo 81 Costituzione.

⁵⁵⁴ Riccardo Mussari, “*Economia delle Amministrazioni Pubbliche*”, The McGraw-Hill Companies, Srl., Mulino, 2011.

⁵⁵⁵ Taylor F.W., “*The Principles of Scientific Management*”, Harper, New York, 1911.

fonti interne possono essere benefiche economiche della norma stessa che autofinanziano quindi il progetto, al contrario possiamo osservare come vi sia la possibilità di un finanziamento di economie esterne, e per questo vengono instaurate dei metodi di erogazione di alto profilo come il possibile finanziamento attraverso un Ministero (in questo caso specifico il MEF).⁵⁵⁶ Naturalmente quando nasce la possibilità di finanziare la manovra attraverso cause esterne, si implementano attraverso gli strumenti che lo Stato possiede, ovverosia la possibilità di instaurare una tassazione già preesistente o una *ex-nihilo*. La tassa, per definizione, non copre l'intero costo di produzione del servizio perché si ritiene generalmente che l'apprestamento di un servizio pubblico, per il quale si richiede il pagamento di questa particolare forma di tributo, pur generando benefici evidenti per coloro i quali richiedano una data prestazione, ne godono e pagano la relativa tassa, produca anche un vantaggio (esternalità positiva) per l'intera collettività alla quale, pertanto, è richiesto di sopportare una parte del costo della produzione mediante altre forme di prelievo tributario.

Pertanto, l'intensità espressa in termini monetari dell'*outflow* reale è maggiore di quella dell'*inflow* finanziario la quale è pari alla somma di denaro che, sotto forma di tassa, il contribuente-utente paga. In altre parole, il valore proposto del servizio ricevuto dal singolo contribuente-utente è maggiore della somma pagata a titolo di tassa. La tassa, di per sé, non è quindi un misuratore efficace dell'utilità incorporata nel servizio pubblico (valore riconosciuto). L'impossibilità di fare ricorso al prezzo per avere misura attendibile dell'utilità dei servizi pubblici in questione non esclude che esistano tecniche idonee a fornire informazioni sul grado di soddisfazione dell'utenza.⁵⁵⁷

Rispetto alla nostra situazione, questo significa che vi è la possibilità di quantificare un *outflow* per coloro i quali andranno a pagare la tassa (le tasse) per sostenere il RdC nel suo impatto economico. Infatti, questi cittadini anche

⁵⁵⁶ Giuseppe Catturi, "La Teoria dei Flussi e degli Stocks e il "Sistema dei Valori" d'Impresa, Cedam, Padova, 1994.

⁵⁵⁷ Taylor F.W., "The Principles of Scientific Management", Harper, New York, 1911.

se al giorno d'oggi sono in grado di sostenere la tassazione non possono sapere in futuro più o meno prossimo potrebbero passare da finanziatori della norma a beneficiari della stessa.⁵⁵⁸

7.1.3 Analisi dei Costi Reali

Il RdC ha richiesto, all'interno della Legge di Bilancio 2019, una autorizzazione di spesa, decisamente importante per i conti dello Stato italiano.

Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del RdC e della Pensione di cittadinanza, degli incentivi per l'impresa e per il lavoratore, nonché dell'erogazione del Reddito di Inclusione, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, sono autorizzati limiti di spesa nella misura di 5.894 milioni di euro nel 2019, di 7.131 milioni di euro nel 2020, di 7.355 milioni di euro nel 2021 e di 7.210 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali denominato "Fondo per il reddito di cittadinanza".

Le risorse del Fondo, ad eccezione delle risorse necessarie per la concessione del REI nel 2019, sono trasferite annualmente all'INPS su apposito conto corrente di tesoreria centrale ad esso intestato, dal quale sono prelevate le risorse necessarie per l'erogazione del beneficio da trasferire sul conto accesso presso il soggetto incaricato dal Servizio integrato di gestione dalla carta acquisti e dei relativi rapporti amministrativi.

In secondo luogo, sono stati destinati all'ANPAL servizi S.p.A. una cifra pari a 200 milioni di € per il 2019, che diventano 250 milioni di € per l'anno 2020, e in ultima istanza per il 2021 sono altri 50 milioni di €. Queste erogazioni economiche previste, sono state definite per permettere all'agenzia in questione di avere le risorse necessarie al fine di: consentire la stipulazione (previa

⁵⁵⁸ Giuseppe Catturi, *“La Teoria dei Flussi e degli Stocks e il “Sistema dei Valori” d’Impresa*, Cedam, Padova, 1994.

procedura selettiva pubblica), di contratti con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del RdC, nelle forme del conferimento di incarichi di collaborazione, nonché per la selezione, la formazione e l'equipaggiamento, anche con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale.⁵⁵⁹

Nel 2019 viene destinato un altro milione di euro, al fine di stabilizzare il personale a tempo determinato, ANPAL servizi S.p.A. per coloro i quali fossero già dipendenti di ANPAL servizi S.p.A.⁵⁶⁰

Sempre per il 2019 vengono usati altri 20 milioni di euro, da destinare ai centri di assistenza fiscale in convenzione con l'INPS, anche al fine di consentire ai beneficiari di presentare domanda di RdC e di pensione di cittadinanza.

Invece, a decorrere dal 2019, sono definiti 50 milioni di euro per l'assunzione, di personale da assegnare alle strutture dell'INPS al fine di dare piena attuazione alle disposizioni contenute nel decreto-legge del 28 gennaio 2019 n.4, denominato: disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il 2019, per la manutenzione dei sistemi informativi per le attività di competenza, nonché per attività di comunicazione istituzionale sul programma RdC, viene concesso un aumento di spesa pari a 2 milioni.⁵⁶¹

A tutto ciò si aggiunge, la voce di spesa: Fondo per il reddito di cittadinanza che è stato istituito all'articolo 1, comma 258, della Legge 145/2018 (legge di bilancio 2019), assume la denominazione di "Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza". In cui il miliardo di euro per ciascuno

⁵⁵⁹ Giuseppe Catturi, *“La Teoria dei Flussi e degli Stocks e il “Sistema dei Valori” d’Impresa*, Cedam, Padova, 1994.

⁵⁶⁰ Taylor F.W., *“The Principles of Scientific Management”*, Harper, New York, 1911.

⁵⁶¹ Giuseppe Catturi, *“La Teoria dei Flussi e degli Stocks e il “Sistema dei Valori” d’Impresa*, Cedam, Padova, 1994.

degli anni 2019 e 2020 destinato ai centri per l'impiego viene rideterminato in 480 milioni di euro per l'anno 2019 e a 420 milioni di euro per l'anno 2020.

L'INPS accantona, a valere sulle disponibilità del conto di tesoreria, alla concessione di ogni beneficio economico del RdC, un ammontare di risorse pari alle mensilità spettanti nell'anno, per ciascun'annualità in cui il beneficio è erogato.⁵⁶²

Il Ministero dell'Economia e delle finanze è quindi autorizzato ad apportare con propri decreti, su proposta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le occorrenti variazioni di bilancio, anche in conto residuale.

7.2 Possibili applicazioni positive della

Nella definizione di questa norma si è pensato anche ai possibili riscontri positivi per il quadro macroeconomico generalizzato del paese, questo riscontro economico positivo è ottenuto attraverso due possibili vie di crescita economica.

7.2.1 Moltiplicatore Keynesiano

Nel primo caso, vi è il sicuro effetto del moltiplicatore Keynesiano o moltiplicatore fiscale, su cui possiamo fare un riscontro determinato grazie alla sicurezza che lo Stato effettui un'iniezione nell'economia del paese attraverso appunto il sussidio del reddito di cittadinanza. Il moltiplicatore fiscale è il rapporto tra una variazione del reddito nazionale e il cambiamento nella spesa pubblica che la causa.⁵⁶³

⁵⁶² Taylor F.W., *"The Principles of Scientific Management"*, Harper, New York, 1911.

⁵⁶³ Burda Wyplosz, *Macroeconomia un'analisi europea*, EGEA 2014.

Questo strumento era stato recentemente utilizzato dal Governo Renzi, attraverso il bonus degli 80 € erogato verso alcune classi di reddito. Infatti, ci si aspetta che generare un aumento dei salari delle persone meno ambite sia utile per far sì che vi sia un ritorno economico attraverso i consumi. Questa tipologia economica è riscontrabile attraverso, la determinazione che la carta di erogazione del beneficio economico del RdC, ogni mese azzeri il proprio importo e in seguito ne carica il nuovo beneficio, così da contrastare il possibile risparmio privato di questi nuclei familiari che andrebbe ad incidere in maniera negativa rispetto al moltiplicatore fiscale.⁵⁶⁴

Quindi lo Stato italiano si aspetta che tramite questa norma vi sia un *feedback* economico positivo sul PIL, infatti, l'aumento della spesa pubblica e il corrispondente aumento dei consumi, andrebbe un aumento corrispondente del PIL nominale e reale.

Questa tipologia di stimolo, però sulla base teorica Keynesiana viene basata su un tipo di intervento economico basato su una continua erogazione economica, che aumenta in maniera continua per sostenere la crescita, ma questa implicazione collide con le attuali possibilità della salute del bilancio pubblico italiano.⁵⁶⁵

Inoltre, vi è la possibilità che il singolo che riceve un aiuto economico diretto, precedentemente avesse un introito economico non dichiarato in maniera legale (il cosiddetto lavoro a nero), e che quindi i suoi consumi non variano, ma anzi potrebbero ricevere anche una lieve flessione, che sicuramente non è auspicata.

⁵⁶⁴ Andrew B. Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

⁵⁶⁵ Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazione cicliche e politica economica*, U. Hoepli, 2006, Milano

7.2.2 Aumento Occupazionale

Il destinatario che riceve il sussidio economico è tendenzialmente costretto a firmare un “Patto per il Lavoro”⁵⁶⁶, la presenza del suddetto patto, ci porta alla seconda possibilità positiva di rientro economico, data la possibilità che i soggetti rientrati nella possibilità di avere il sussidio in questione possano rientrare nel mercato del lavoro, aumentando il tasso occupazionale del paese.

Vi è un importante possibilità per cui le imprese italiane inizino a sfruttare gli incentivi economici forniti da parte dallo Stato, sotto forma di sgravi fiscali, così da poter aumentare il tasso occupazionale, e così da poter aumentare anche gli introiti statali e i consumi (prevedibilmente in maniera maggiore rispetto a quanto faccia il beneficio economico del RdC). Inoltre, si potrebbe pensare che questa tipologia di aumento occupazionale con conseguente aumento dei consumi, possa stimolare in maniera ancora più decisa l’economia così da aumentare la salute economica dello Stato.

Questa tipologia di incentivo, però ha bisogno di alcune situazioni positive iniziali per poter avere effetto, le condizioni necessarie per poter avere un effetto potenzialmente positivo sono enucleabili con le seguenti modalità.⁵⁶⁷

In primo luogo, il mercato deve avere una potenzialità di crescita, in maniera tale che vi sia il possibile trend economico positivo, in questa situazione, infatti, per le aziende che accedono agli incentivi del RdC per assunzione dei beneficiari, è previsto nell’articolo 8 al comma 1 del decreto-legge ⁵⁶⁸ che le aziende non possano accedere agli sgravi fiscali nel momento in cui abbiano effettuato dei licenziamenti, proprio per poter usufruire degli incentivi economici.⁵⁶⁹ Quindi, le aziende non possono avere dei comportamenti per

⁵⁶⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

⁵⁶⁷ Andrew B, Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

⁵⁶⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

⁵⁶⁹ Andrew B, Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

aggirare la normativa e trarne dei benefici “personali”, ma, nel caso possono solamente aumentare il loro totale dipendenti e non sostituirli. Questo protegge così la possibilità che i dati sui dipendenti siano “pompati” in maniera erronea, ma al tempo stesso non vi è la possibilità che tale crescita sia realizzabile almeno che i singoli non abbiano la reale necessità di aumentare i reali dipendenti, e per questo motivo non è riscontrabile una reale possibilità di crescita per lo Stato italiano.⁵⁷⁰

Infatti, data il periodo di “lieve” recessione in cui versa lo Stato italiano, e il continuo decentramento verso i paesi dell’est Europa da parte delle aziende principalmente del settore secondario (grazie alla tassazione e al costo del lavoro più vantaggioso da parte degli stati ospiti), con una “migrazione” dei posti di lavoro. Questa tipologia di aumento della disoccupazione è difficilmente contrastabile attraverso gli sgravi fiscali concessi attraverso il RdC, a cui si aggiunge la difficoltà per cui i singoli di avere un reinserimento all’interno di questo mercato nella maniera in cui le loro capacità lavorative siano immutate rispetto all’inizio del loro periodo di disoccupazione.⁵⁷¹

7.3 Possibili applicazioni negative della norma

La manovra del RdC ha delle possibili applicazioni negative, infatti, come già precedentemente introdotto, una delle possibili implicazioni per il mercato del lavoro, è la cosiddetta possibilità che i beneficiari abbiano l’intenzione di frodare lo Stato italiano, in maniera tale che oltre a ricevere il beneficio economico possa avere un lavoro non adeguatamente definito.

“Il primo passo per poter affrontare un argomento tanto complesso e di così grande attualità, è sicuramente quello di fare il massimo di chiarezza intorno

⁵⁷⁰ Burda Wyplosz, *Macroeconomia un’analisi europea*, EGEA 2014.

⁵⁷¹ Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazione cicliche e politica economia*, U. Hoepli, 2006, Milano

al concetto di lavoro sommerso. Vi sono ancora molteplici definizioni da indagare e non sempre queste collimano nel significato; quindi, per avere una visione più approfondita della questione in esame, è bene entrare nel merito delle definizioni stesse e dei vari concetti ad esse legati. In realtà, non esiste una definizione di lavoro sommerso che sia accettata da tutti gli studiosi e, di conseguenza, differenti sono le attività considerate sotto questo termine. Inoltre, la molteplicità degli aspetti che compongono la materia e la varietà di studi realizzati (economici, giuridici, sociologici e statistici), fa sì che stabilire una definizione precisa, costituisca un problema di difficile soluzione. Pertanto, per una maggiore comprensione e valutazione di tale argomento, è necessaria innanzitutto una trattazione più dettagliata, per poi confrontare le diverse posizioni e scegliere la definizione più adeguata.”⁵⁷²

7.3.1. Focus Economia Sommersa

Vi sono 5 definizioni del cosiddetto lavoro nero, seguendo le principali linee teoriche che ad oggi dominano l’analisi di questo problema sociale molto importante.⁵⁷³

La prima linea teorica prevede una divisione in tre tipologie di economie, che sono rispettivamente: sommersa, illegale (criminale) e informale. A sua volta l’economia sommersa ha un’ulteriore divisione al suo interno classificata in questa modalità:⁵⁷⁴

⁵⁷² Al-Naser, “*Il Lavoro Sommerso*”, Tesi di dottorato di ricerca, università Federico II Napoli, 2011, Napoli.

⁵⁷³ PERONE G., Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2003.

⁵⁷⁴ V. Timpano F, Politiche e incentivi per l’emersione, in Viscomi A, (a cura di) *questioni sul lavoro e politiche di sviluppo locale*, primo quaderno, Rubbettino, 2008, p (52). Sala Chiri M., *Il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro*, in *il diritto del lavoro*, anno LXXVII, dicembre, 2003, p(731)

1. Evasione fiscale (imposte sul reddito, sul valore aggiunto o di ulteriori tasse).
2. Evasione contributi sociali.
3. Non osservanza della Legge: salario minimo non rispettato, il superamento del massimo numero di ore e, infine, il mancato rispetto della sicurezza sul lavoro.
4. Mancato rispetto delle norme amministrative, come nel caso di mancata compilazione di questionario statistico o di altri moduli amministrativi.⁵⁷⁵

L'economia illegale, invece, nasce quando vi è una violazione sulle norme penali, e molto spesso il sommerso e i "lavori" in questione, per lo Stato stesso non dovrebbero realmente esistere. Infine, vi è l'economia informale, quella che è difficilmente regolabile a causa della sua natura, ovvero sia occasionale, e tendenzialmente non premeditata quindi molto complesso da "scovare".⁵⁷⁶

Il secondo filone di pensiero, ha una divisione che può essere enucleato in questa modalità, cioè, il sommerso economico, il sommerso giuridico e il sommerso statistico.⁵⁷⁷ Il sommerso economico o economia non dichiarata, è definita per un'attività economica che viene caratterizzata dalla delibera volontà di non rispettare gli obblighi di natura fiscale e contributiva. A ciò si aggiunge, il sommerso giuridico, una modalità più sottile e meno visibile, in cui i beni e i servizi la cui vendita o distribuzione o possesso è proibita per Legge, o ulteriori attività illegali che sono tali a causa della mancata autorizzazione per i soggetti. In ultima istanza, vi è il sommerso statistico che è realmente particolare a causa della sua natura, infatti, sono attività non osservate direttamente, a causa delle loro caratteristiche economico (come ad esempio gli ambulanti), o per ulteriori carenze di tipo statistico. In senso più ampio, tutte le attività economiche che

⁵⁷⁵ MAURIZIO A, Lavoro nero, sociologia del lavoro, 2007, disponibile in www.emersionedellavoronero.it

⁵⁷⁶ V. United Nations —system of National accounts 1993I,par.6.34 disponibile sul sito. www.ilo.org

⁵⁷⁷ V. Mocella M.,Gli strumenti normativi per la lotta all'economia sommersa e la tutela del lavoro,in Caporrino V e Granata G (a cura di), Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa,2008,p(11),

contribuiscono al calcolo del Prodotto Interno Lordo, e non vengono registrate in maniera adeguata⁵⁷⁸ nella definizione di economia sommersa.

La terza tipologia di analisi è deducibile attraverso la modalità di scorporazione del lavoro informale, che viene suddiviso a sua volta in: economia sommersa e economia sociale. L'economia sociale a sua volta può essere divisa in economia domestica e associativa.⁵⁷⁹ Tale tipologia di divisione è fondamentale per poter avere una distinzione tra l'economia che genera un'evasione naturale e quella invece, che deve essere assolutamente contrastata. Anche se, in questo caso, possiamo trovare difficoltosa l'analisi tra economia sommersa e economia associativa (che in realtà dovrebbe essere compresa dalla prima).⁵⁸⁰

Il quarto tipo di analisi può essere basato unicamente su una definizione generale, in cui il lavoro evidente, sfugge in modo totale o parziale agli obblighi di legge fiscale o contributiva.⁵⁸¹ In questo caso le posizioni lavorative caratterizzate dall'assenza di una o più caratteristiche formali dei rapporti di lavoro.⁵⁸²

La quinta tipologia di analisi è basata sull'evitare una qualsiasi tipologia di definizione della materia in quanto: alcuni ritengono che non sia possibile, dare una definizione di lavoro sommerso, che possa essere considerata valida a livello mondiale e in tutti i suoi numerosi contesti, così lontani, diversi e opposti da rendere un'eventuale definizione formale del tutto astratta e irrilevante ai fini di un'analisi comparata dei dati.⁵⁸³

⁵⁷⁸ L'economia sommersa è, quindi, la parte dell'economia di un paese che non viene registrata nelle documentazioni contabili o nelle dichiarazioni fiscali da parte dei contribuenti, siano essi persone o imprese, al fine di sottrarsi dal pagamento dei tributi.

⁵⁷⁹ V. Valentini, E, "Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa", (2004), da internet,p(2): www.aiel.it

⁵⁸⁰ V. Mocella M.,op cit,p(11), Lucifora L., op, cit, p (24). Isfol, le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, monografico n. 11,2007, p (11), dal sito www.isfol.it

⁵⁸¹ V. Mocella M.,op cit,p(11), Lucifora L., op, cit, p (24). Isfol, le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, monografico n. 11,2007, p (11), dal sito www.isfol.it

⁵⁸²Harast R, una legge a tutela del mercato del lavoro e della concorrenza leale,2007,p(37) dal sito www.sse-sbv-ssic.ch

⁵⁸³ V. Bianco G., il lavoro e le imprese in nero, Roma, 2002, p (I).

7.3.2 Dimensione del Sommerso in Italia

La contabilità nazionale italiana nella misurazione dell'occupazione irregolare e dell'economia sommersa segue le definizioni adottate a livello internazionale e riportate nel Sistema Europeo dei Conti Economici: il SEC95⁵⁸⁴ (il quale deriva dal Sistema dei Conti Nazionali delle Nazioni Unite: SNA93). La base di partenza per la misurazione dell'economia sommersa da parte dell'Istat è data da una stima dell'occupazione irregolare ottenuta mediante l'integrazione di fonti statistiche e amministrative diverse.⁵⁸⁵

L'input di lavoro irregolare così determinato è il risultato della somma tra occupati irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, posizioni di secondo lavoro.⁵⁸⁶ Partendo da tale valore di lavoro irregolare, distinto per branca di attività economica, e operando alcune correzioni attraverso tecniche di bilanciamento che tengono in considerazione la diversa "sensibilità" delle imprese (sia per ampiezza che per branca di appartenenza), l'Istat procede a stimare il valore dell'economia sommersa individuando quanta parte del PIL è certamente ascrivibile al sommerso economico e quanta è presumibilmente derivante dallo stesso fenomeno.⁵⁸⁷

Nel primo caso viene a determinarsi la cosiddetta ipotesi minima di valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico; se a questa si somma la parte che presumibilmente deriva da attività sommerse si ottiene quella che viene chiamata ipotesi massima di valore aggiunto prodotto dall'economia sommersa.⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ Parlamento europeo, Relazione su "Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti", Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007, disponibile in www.europarl.europa.eu

⁵⁸⁵ Al-Naser, *"Il Lavoro Sommerso"*, Tesi di dottorato di ricerca, università Federico II Napoli, 2011, Napoli.

⁵⁸⁶ Istat (2001), *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il SEC95*, Roma

⁵⁸⁷ Istat (2002), *Il sommerso economico a livello regionale*, in *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma

⁵⁸⁸ Enrico Pugliese, *"Indagine su "Il Lavoro Nero"*", CNEL, 2009, Roma.

Seguendo una stima dei dati Istat, il sommerso economico viene quantificato rispetto al PIL, in un range che oscilla tra il 15,2 e il 16,9 %. Lontani dal calcolo che per il corrispettivo periodo di tempo, possiamo riscontrare nel calcolo effettuato da Schneider con il metodo *currency demand approach*.⁵⁸⁹

Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico. Anni 1992-2000

Anni	Ipotesi minima			Ipotesi massima		
	milioni di euro	variazioni %	% sul PIL	milioni di euro	variazioni %	% sul PIL
1992	100.956	-	12,9	123.533	-	15,8
1993	112.372	11,3	13,9	135.448	9,6	16,8
1994	123.454	9,9	14,5	140.912	4,0	16,5
1995	145.920	18,2	15,8	157.774	12,0	17,1
1996	155.741	6,7	15,9	167.276	6,0	17,0
1997	163.175	4,8	15,9	181.484	8,5	17,7
1998	169.482	3,9	15,8	179.796	-0,9	16,8
1999	165.449	-2,4	14,9	187.813	4,5	17,0
2000	176.777	6,8	15,2	196.804	4,8	16,9

Fonte Istat

Come già sottolineato, il lavoro irregolare assume dimensioni molto diverse a seconda del settore economico e delle branche di attività variando, nel 2000, dal 5,5% delle unità di lavoro totali dell'industria in senso stretto al 32,4% dell'agricoltura.⁵⁹⁰ Ma le dimensioni mutevoli del sommerso attraversano anche la penisola, da Nord a Sud, in un crescendo che non lascia dubbi sulla maggiore precarizzazione dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Solo la Sardegna, tra le Regioni obiettivo 1, presenta un tasso di irregolarità inferiore al 20%, mentre le altre regioni del Mezzogiorno superano questa soglia per arrivare sino al 29,1% in Calabria. Nelle Regioni del Nord del Paese il fenomeno del lavoro irregolare risulta essere più contenuto con un minimo del 10,2% nella Lombardia.⁵⁹¹

⁵⁸⁹ M. Avola, *“l'emersione del Lavoro Irregolare”*, Banca d'Italia, 2005, Roma.

⁵⁹⁰ Istat, (2002), *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il SEC95*. Aggiornamenti, Roma

⁵⁹¹ Al-Naser, *“Il Lavoro Sommerso”*, Tesi di dottorato di ricerca, università Federico II Napoli, 2011, Napoli.

Le differenze territoriali diventano abissali considerando i diversi settori produttivi: nel 2000, nell'industria in senso stretto si passa dal 2,3% del Veneto al 29,2% della Calabria; nelle costruzioni dal 2,2% dell'Emilia al 40,9% della Calabria; nell'agricoltura dal 17,7% della Toscana al 47,9% della Calabria; infine nei servizi dal 12,9% dell'Emilia Romagna al 24,4 della Campania (Istat, 2003).Fonte Istat Negli ultimi anni molte Regioni o aree ben più ristrette sono state oggetto di approfondimenti attraverso indagini sia di tipo diretto, sia di tipo indiretto sul lavoro irregolare. Tra le prime, la più nota è quella condotta in Sicilia dalla Fondazione Curella nel 1998.⁵⁹²

La crescente attenzione per la dimensione territoriale del sommerso in Italia è legata, però, non solo alle differenti dimensioni quantitative del fenomeno, ma anche agli aspetti qualitativi che determinano un quadro eterogeneo dal punto di vista degli attori coinvolti, delle cause che vi stanno alla base, dei rapporti con l'economia formale, ma anche della tendenza all'emersione.⁵⁹³ Come recentemente sottolineato dal Censis, continuare a "sezionare" il sommerso, in Italia, rappresenta probabilmente la metodologia più opportuna per indagare a fondo un fenomeno così poliedrico e cangiante da non poter essere ricondotto a matrici univoche.⁵⁹⁴

Secondo i più recenti dati ufficiali, il Mezzogiorno ed in particolare la regione Campania, presentano una situazione anomala e assai problematica, rispetto allo scenario nazionale, caratterizzata da una contemporanea riduzione dell'occupazione (sia pur non molto pronunciata) e della disoccupazione (più accentuata) (Svimez 2006); con una fuoriuscita di disoccupati non verso lo status di occupato ma verso una condizione di inattività: nel 2007 le forze di lavoro nel Mezzogiorno sono diminuite dello 0,9% rispetto al 2006.⁵⁹⁵ Nel 2007,

⁵⁹² Censis (2003), Tendenze generali e recenti dinamiche dell'economia sommersa in Italia fra il 1998 e il 2002, Sintesi della Ricerca, Roma

⁵⁹³ Di Nardo T. - Caldarelli R. (1998), Rilevazione dell'occupazione sommersa con il metodo Bergonzini, in Rivista di politica economica, n. 10-11

⁵⁹⁴ Enrico Pugliese, "Indagine su "Il Lavoro Nero"", CNEL, 2009, Roma.

⁵⁹⁵ Scarpelli, F. (2002), L'emersione del lavoro nero dopo le modifiche della legge Tremonti, in Note informative, n. 24

secondo i dati forniti dall'Istat relativi alle medie annue della rilevazione delle forze di lavoro, la Campania presenta il più basso tasso di attività 15-64 anni (49,3%) e il più basso tasso di occupazione 15-64 anni (43,7%) d'Italia (più basso quindi anche di quello di tutte le altre regioni del Mezzogiorno) oltre al più alto tasso di disoccupazione (11,2%) preceduta solo dalla Sicilia.⁵⁹⁶

L'analisi degli indicatori del mercato del lavoro condotta ad un livello territoriale più dettagliato mostra che all'interno della regione l'area della provincia di Napoli è quella per la quale si registrano i dati più allarmanti. Qui infatti al 2007 il tasso di attività è del 48%, valore inferiore al dato medio regionale; la situazione peggiora incrociando quest'informazione con il genere e le fasce d'età: le donne, e in particolare quelle adulte, sono i soggetti maggiormente penalizzati, esse presentano in assoluto i più bassi valori di partecipazione e i più alti livelli di inattività, pari a circa il doppio di quelli maschili della stessa provincia.⁵⁹⁷

Per quel che riguarda i tassi di disoccupazione, essi restano altissimi in tutta la regione, rispetto al resto d'Italia, ma a Napoli assumono proporzioni maggiori rispetto a tutte le altre province campane.⁵⁹⁸ Nella provincia napoletana infatti la disoccupazione maschile si attesta all'11%, mentre nella regione è al 9,5%; il tasso di disoccupazione femminile è del 16,1% mentre il valore regionale è del 14,6%.⁵⁹⁹ Infine, la popolazione giovanile è quella che soffre maggiormente l'esclusione dal mercato del lavoro formale; la percentuale di inattività dei giovani arriva qui a superare il 70% in tutte le province. Naturalmente è chiaro che questo comportamento potrebbe essere attribuito ad una permanenza nel circuito scolastico, spiegazione che però contrasta con la persistenza, in questo territorio, di bassi livelli di scolarizzazione rispetto alla media nazionale.⁶⁰⁰

⁵⁹⁶ M. Avola, *"l'emersione del Lavoro Irregolare"*, Banca d'Italia, 2005, Roma.

⁵⁹⁷ Rossi, F. (1998), Disoccupazione, offerta di lavoro e lavoro sommerso, in *La disoccupazione italiana: rapporto del Centro Studi-Confindustria a cura di De Nardis, S. e Galli, G.*, Bologna, il Mulino

⁵⁹⁸ Alessandrini, P. (a cura di) (1978), *Lavoro regolare e lavoro nero*, Bologna, il Mulino

⁵⁹⁹ Silvestri, V. (2003), *Emersione progressiva e contratti di riallineamento*, in *Guida al Lavoro*, Il Sole 24 Ore, 26 giugno, n.23

⁶⁰⁰ Enrico Pugliese, *"Indagine su "Il Lavoro Nero"*, CNEL, 2009, Roma.

Capitolo 8: Impatto sul Bilancio dello Stato

8.1 Quanto incide questa norma sul Bilancio dello Stato?

Il RdC ed il suo funzionamento, nel suo prima “anno di vita”, è necessario analizzare l’impatto verso il contrasto alla povertà, del sostegno economico per il reinserimento nel mondo del lavoro, e la situazione economica dei soggetti che ne sono beneficiari. A cui si aggiunge la pensione di cittadinanza per i cittadini che hanno un’età superiore ai 67 anni, ma che non prevede un reinserimento nel mondo del lavoro data l’età dei soggetti.⁶⁰¹

8.1.1 Erogazione del Beneficio Economico

Il RdC viene erogato ai nuclei familiari, che hanno effettuato una presentazione della domanda per l’accesso al beneficio, e prevede un’erogazione del beneficio per coloro i quali siano in possesso di determinati requisiti minimi di tipo economico, di cittadinanza e di residenza.

L’erogazione del beneficio economico avviene tramite un pagamento elettronico, coordinato da Poste Italiane che forniscono la carta RdC (una carta anonima, su cui viene caricato l’importo economico definito per ogni singolo rientrante in tale misura economica). Una delle imposizioni per poter accedere al beneficio, prevede il dovere condizionato dalla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, che in seguito diventa il patto per il lavoro, siglato presso i centri per l’impiego.⁶⁰²

⁶⁰¹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

⁶⁰² Centro Studi, “*Reddito di Cittadinanza*”, Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

L'erogazione del beneficio è prevista per un massimo di 18 mesi, ma ha la possibilità di essere rinnovato dopo un mese di pausa, fondamentale per poter effettuare gli accertamenti necessari alla ri-concessione del beneficio.

La pensione di cittadinanza ha la possibilità di essere rinnovata in modo automatico senza la necessità che venga presentata una nuova domanda, questo perché si suppone che una persona che abbia più di 67 anni di età, non possa rientrare nel mondo del lavoro.⁶⁰³

8.1.2 Domande del Beneficio

Le domande del RdC e delle pensioni di cittadinanza che sono pervenute all'INPS (organo erogatore del sussidio e degli assegni), al 6 dicembre 2019, sono 1.623.000 di cui 1.066.110 sono state accolte. Invece, 444.494 richieste hanno ricevuto esito negativo essendo respinto e/o cancellate, inoltre, vi sono 112.396 domande che attendono una risposta da parte della pubblica amministrazione.⁶⁰⁴

Dei 1.066.110 nuclei le cui domande sono state accolte, ma ben 51.681 nuclei hanno visto decadere il loro diritto, e per questo motivo i 890.756 nuclei percettori del reddito di cittadinanza, vedono l'erogazione di ben 2.311.285 persone coinvolte nel beneficio economico. Mentre, i restanti 123.673 sono nuclei percettori di pensione di cittadinanza, con ben 140.668 persone interessate da questo beneficio economico.⁶⁰⁵

⁶⁰³ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

⁶⁰⁴ Centro Studi, *“Reddito di Cittadinanza”*, Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

⁶⁰⁵ ISTAT, *“Rapporto Annuale 2019”*, ISTAT, giugno 2019, Roma.

8.1.3 Aree Geografiche

Fondamentale per poter decifrare l'impatto di questa misura è analizzare e distinguere le domande e l'erogazione dei benefici a livello geografico nazionale.

Infatti, si può notare come nel Sud Italia e nelle Isole sia il luogo dove siano state effettuate il maggior numero domande con un numero di 902.341 cioè il 60,4%, a cui si aggiungono le 455.641 domande effettuate nel Nord Italia cioè il 24,4% delle richieste, e infine, il centro Italia dove sono pervenute 162.087 richieste che sono il 15,2% del totale.⁶⁰⁶

Andando più affondo nello studio della distribuzione geografica, si può osservare come il Sud abbia il 60% dei beneficiari, ma come soprattutto come riceva il 69% dell'erogazione economica. Si può osservare come, infatti, al Sud vada un importo leggermente più alto rispetto a quello delle altre aree geografiche. L'erogazione media che viene destinata al Sud Italia è quantificabile in 514 € mensili, contro i 445 € del Centro e i 414 € del Nord Italia sempre su base mensile.⁶⁰⁷

La regola di previsione all'interno della norma, avrebbe previsto un'erogazione economica verso il Sud pari al 34% dell'importo secondo il rapporto di popolazione dell'area geografica in questione rispetto al totale dello Stato italiano, ma, come abbiamo potuto osservare dalle rilevazioni statistiche la quantità di risorse economiche ricevute sono praticamente più del doppio. Andando a sottolineare un'ampia problematica di sviluppo disomogeneo all'interno dello Stato italiano.

⁶⁰⁶ Audizione Informale dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, "DDI. N. 1637 – Conversione in Legge del DL 28 gennaio 2019, n.4 Recante Disposizione Urgenti in Materia di Reddito di Cittadinanza e Pensioni", Intervento del Consigliere dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio Alberto Zanardi, marzo 2019, Roma.

⁶⁰⁷ Centro Studi, "Reddito di Cittadinanza", Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

Riprendendo uno dei possibili sviluppi positivi di questa norma, possiamo notare come esso sia disatteso, ovvero l'auspicato aumento dei consumi, attraverso l'iniezione di liquidità che questa norma prevede, nel Sud Italia non genera i risultati aspettati in quanto possiamo osservare come abbiano avuto un crollo verticale nel 2019, pari a -9%, rispetto al 2018. Andando completamente in controtendenza rispetto ai risultati prodotti al Centro-Nord, dove i consumi hanno ricevuto un'importante crescita, che ha prodotto risultati superiori rispetto a quello pre-crisi (2008-2012). Tutto questo viene sublimato a livello nazionale, in quanto possiamo riscontrare un debole contributo da parte dei consumi privati che non aiutano l'economia in una sua ripartenza, con una contestuale diminuzione dei consumi alimentari stimabili nel -0,5%.⁶⁰⁸

8.1.4 Ore Lavorate

Uno dei principali problemi dell'economia italiana che ci può definire uno Stato ancora nella crisi sviluppatasi nel 2008, infatti, uno dei metodi per quantificare la salute economica di un paese, è la valutazione delle ore lavorate in maniera tale da non soppesare solamente il quantitativo di persone che avevano o hanno un lavoro, ma quante ore lavorano e anche quante ore hanno la possibilità di guadagnare attraverso il loro lavoro, e che principalmente hanno la possibilità di consumare attraverso il loro lavoro, e per questa motivazione abbiano la capacità di sostenere i consumi a livello nazionale.⁶⁰⁹

Lo Stato italiano vede in questo momento il suo monte orario complessivo essere quantificato con una cifra pari a 550 milioni di ore, e per questa motivazione siamo a livelli ancora inferiori rispetto a quante ore venivano lavorate nel periodo precedente alla crisi economica del 2008, e per questa

⁶⁰⁸ Centro Studi, “*Reddito di Cittadinanza*”, Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

⁶⁰⁹ Giovanni D'Alessio, “*Una Valutazione Comparativa degli Indicatori di Povertà nell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane*”, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, Numero 527, novembre 2019, Roma.

motivazione abbiamo la possibilità di credere che il nostro periodo di depressione economica è ancora attivo e non siamo riusciti ad uscirne fuori.⁶¹⁰

Questo dato è supportato dalla necessità che l'Italia in questo momento vede nel suo indicatore di crescita economica il più basso rispetto a tutta l'Unione Europea, anche inferiore rispetto alla Grecia che è quasi entrata in *default*, l'indicatore è il più basso sia nel 2019, che nelle previsioni del 2020. Questo non ci permette che di quantificare una possibile ripresa economica reale.⁶¹¹

La manovra economica per il 2020, infatti, per provare a far ripartire l'economia di questo paese, attraverso una riduzione del cuneo fiscale, con uno stanziamento di 3 miliardi di €, per una destinazione di 10 milioni di persone, con dei redditi che sono pari o inferiori ai 35 mila euro. Manovra che genera un aumento medio nelle tasche dei consumatori solamente di 40 €, cifra che non può permettere una ripartenza efficiente dell'economia italiana.⁶¹²

⁶¹⁰ Roberta Targetti Lenti, *“Reddito di Cittadinanza e Minimo Vitale”*, Società italiana di economia pubblica, JEL Classification: H53-I38, Working Papers, giugno 2000, Milano.

⁶¹¹ Bosi P., *“La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: un'avalutazione in corso d'opera”*, Università degli Studi di Modena, Working paper n.260, 1999, Modena.

⁶¹² ISTAT, *“Rapporto Annuale 2019”*, ISTAT, giugno 2019, Roma.

8.1.5 Navigators

Uno degli operati che per adesso non ha prodotto risultati è stato quello dei *navigators*, che essendo le figure preposte alla collocazione all'interno del mondo del lavoro dei beneficiari di tale manovra in quanto le stesse persone hanno la necessità di gestire la propria possibile carriera lavorativa.

Infatti, in questo momento i dati ci dicono che i lavoratori assunti dai centri per l'impiego sono 18 mila persone nel periodo che intercorre da aprile a novembre 2019, e parametrati sulla durata di un anno generebbero dati pari a 27 mila assunzioni. Questi dati se parametrati rispetto al 2018, quando il RdC non era attivo, sono negativi in quanto quell'anno erano stati collocati dai CPI⁶¹³ 37 mila persone su 1,9 milioni di persone iscritte a tale organo.⁶¹⁴

I numeri ci dicono che all'interno dei CPI lavorano 8 mila persone, a cui si aggiungono altre 3 mila persone impiegate come appunto figura di *navigators*, che sono stati assunti proprio per aumentare le assunzioni, ma dati alla mano in questo momento non producono risultati positivi.⁶¹⁵

Questa motivazione produce effetti di inefficienza, in quanto a livello geografico possiamo osservare come vi sia uno squilibrio di domanda e offerta di possibili opportunità lavorative, visto che al Nord Italia abbia una crescente offerta di lavoro, ma, al Sud possiamo incontrare la principale domanda di lavoro.⁶¹⁶

⁶¹³ Centri per l'impiego

⁶¹⁴ ISTAT, “*Rapporto Annuale 2019*”, ISTAT, giugno 2019, Roma.

⁶¹⁵ Centro Studi, “*Reddito di Cittadinanza*”, Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

⁶¹⁶ Franco Angeli, “*Reddito Minimo e Welfare Multilivello: Percorsi Normativi e Giurisprudenziali*,” *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pag. 589-629. 2011, Roma.

Per questa motivazione possiamo osservare come in realtà al Nord negli ultimi due trimestri dal 2019 ad oggi, vi sia una crescita di assunzioni pari a un aumento di 137 mila unità, stimabili in uno +0,8%, mentre al Sud possiamo osservare un calo di 27 mila unità, pari allo -0,4%. Una delle principali problematiche è osservabile come questa decrescita sia uno strumento analizzabile sotto uno dei nemici principale dell'economia dello Stato italiano, cioè il lavoro nero.⁶¹⁷

8.2 I Dati Reali della Spesa

Nel 2017, le rilevazioni ISTAT ci definiscono una situazione di povertà assoluta molto pesante in quanto: un milione e 778 mila famiglie (cioè il 6,9% del totale), o meglio cinque milioni e 58 mila persone (8,4% della popolazione totale), sono costretti a vivere in questa situazione di indigenza.⁶¹⁸

8.2.1 Povertà Assoluta

I dati appena citati sulla povertà assoluta hanno una caratterizzazione, ancora, maggiormente negativa se facciamo un'analisi per età e per aree geografiche, infatti nel mezzogiorno i minori che vivono sotto questa soglia sono: il 46% del totale, che corrispondono a 2 milioni e 359 mila persone e il 11,4% della popolazione totale. Infatti, ci possiamo rendere conto come un povero su 4 sia minorenne (cioè 1 milione e 208 mila persone, 12,1% sono minori).⁶¹⁹

Naturalmente stando alla definizione per cui la povertà assoluta: è definita in base a una spesa per consumi inferiori a quella stimata come minima necessaria

⁶¹⁷ ISTAT, “Rapporto Annuale 2019”, ISTAT, giugno 2019, Roma.

⁶¹⁸ ISTAT, “Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell'ISTAT”, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

⁶¹⁹ Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, “Cosa ci dice il Reddito di Cittadinanza sulla Povertà?”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, dicembre 2019, Milano.

per acquisire un paniere di beni e servizi che, è considerata essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile.⁶²⁰

Ad oggi le famiglie che maggiormente versano in condizione di povertà assoluta riscontrano un elevato numero di componenti, cioè cinque o più membri, e sono ben il 17,8% dei nuclei familiari con tali caratteristiche, e tendenzialmente sono coppie con 3 o più figli (15,4%).⁶²¹

A ciò si aggiunge la possibilità che le famiglie che versano in tale disagiata condizione economica abbiano o meno una casa di proprietà, naturalmente la possibilità o meno di dover pagare un affitto incide in grande misura sulle disponibilità economiche di una famiglia, il 56,3% delle persone che vivono sotto la soglia di povertà hanno a disposizione un'abitazione senza dover pagare un affitto, e all'interno di esse possiamo trovare due categorie, cioè quello che vivono in case di proprietà 40,7% e coloro i quali hanno la possibilità di vivere in un abitazione a uso gratuito (tendenzialmente le cosiddette "case popolari"). All'interno del campione di persone che abitano in una casa di proprietà, e vivono al di sotto della soglia di povertà, solamente uno su cinque paga il mutuo per l'acquisto della casa, con un importo medio mensile di 529 €.⁶²²

⁶²⁰ Giovanni D'Alessio, *“Una Valutazione Comparativa degli Indicatori di Povertà nell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane”*, Banca d'Italia, Questioni di Economie e Finanze, Occasional Paper, Numero 527, novembre 2019, Roma.

⁶²² Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, *“Risparmi di Spesa da Reddito di Cittadinanza e Quota 100”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019.

8.2.2 Analisi dei possibili beneficiari

I possibili beneficiari del RdC che hanno un maggior “costo” per lo Stato italiano, naturalmente sono coloro i quali versano nel più basso livello di povertà e per questa motivazione hanno una possibilità di ricevere un beneficio economico più elevato. Per analizzare tali soggetti potrebbe essere utile utilizzare le stime prodotte dal modello di micro simulazione dell’ISTAT FaMiMod, sotto l’ipotesi di un tasso di utilizzo (*take up*) del provvedimento pari al 85 % del totale teorico delle famiglie interessate, le stime di partenza, infatti, ipotizzavano che il beneficio economico avrebbe potuto interessare 1 milione e 308 mila famiglie, con al loro interno 2 milioni e 706 mila persone, generando un importo medio per famiglia pari a 5 mila e 53 € (con costi pari a 6,6 miliardi di €).⁶²³

Il modello è stato strutturato su un’analisi che comprende 38 famiglie tipo, seguendo criteri di suddivisione che vanno dalla tipologia del comune di residenza (centro di un’area metropolitana, periferia di un’area metropolitana o comuni), la dimensione del comune (comuni con almeno 501.000 abitanti o comuni fino a 500.000 abitanti), e infine, le tre macro-ripartizioni geografiche.⁶²⁴

Dopo tale suddivisione, è stato possibile analizzare le stime sia per la possibile soglia più bassa (parametrata in 479 € mensili) per un nucleo familiare composto da una famiglia con un singolo componente con meno di 75 anni, e residente in un piccolo comune del mezzogiorno. Ma anche, la possibile soglia più alta erogabile (pari a 2010 € mensili), in un nucleo familiare con 2 minori con età compresa tra gli 11 e i 17 anni, e tre persone adulte, con età compresa tra i 18

⁶²³ ISTAT, “Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell’ISTAT”, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

⁶²⁴ Giovanni D’Alessio, “Una Valutazione Comparativa degli Indicatori di Povertà nell’Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane”, Banca d’Italia, Questioni di Economie e Finanze, Occasional Paper, Numero 527, novembre 2019, Roma.

anni e i 59, che siano residenti nel centro di un'area metropolitana del Nord del paese.⁶²⁵

Il reddito di cittadinanza che era stato pensato in prima istanza come una misura di contrasto alla povertà assoluta ma, nella sua definizione operativa e applicazione, si riferisce ad una platea in parte diversa da quella misurata in base ai criteri ora indicati.

La relazione tecnica, presente nel decreto-legge, decreta che il provvedimento è atteso a produrre effetti sul tasso di partecipazione e sul tasso di disoccupazione, trasformando popolazione inattiva e disoccupata, quindi in cerca di lavoro, in popolazione attiva, e quindi, produttrice.

La simulazione effettuata consente di stimare l'area di beneficiari che potrebbero transitare nella ricerca attiva di lavoro. Infatti, il provvedimento vincola l'erogazione del beneficio alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare che sono maggiorenni, ma con età minore di 65 anni.⁶²⁶

I dati prodotti dall'analisi della distribuzione generano la condizione prevalente dei beneficiari stimati dal modello FaMiMod (tenendo conto per quanto sia possibile nel modello, delle caratteristiche di esclusione), 400 mila individui attualmente inattivi potrebbero transitare nell'offerta effettiva di lavoro sulla base di quanto disposto dal Provvedimento in relazione alla obbligatorietà della ricerca attiva del lavoro.⁶²⁷

⁶²⁵ Alessandro Banfi, Carlo Cottarelli, Carlo Valdes, *“I Conti Migliorano, ma Restano da Trovare 27 Miliardi per il 2020”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶²⁶ ISTAT, *“Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell'ISTAT”*, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

⁶²⁷ ISTAT, *“Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell'ISTAT”*, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

8.2.3 Costi Intermedi

Alla data del primo luglio 2019, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di Legge di assestamento del bilancio, che prevede una riduzione dell'indebitamento netto per un valore pari a 7,6 miliardi di €, rispetto alle previsioni effettuate all'interno del Def.⁶²⁸

Tali previsioni dimostrano un miglioramento rispetto alla stima di maggiori entrate per 6,24 miliardi di €, entrate che sono analizzabili da entrate extra-tributarie provenienti da dividendi di società partecipate per una cifra pari a 2,7 miliardi di euro, a cui si sommano le entrate tributarie e contributive con una cifra di 3,5 miliardi di euro. Questo produce risparmi, provenienti dal reddito di cittadinanza e da quota 100, che potrebbero essere pari a 3 miliardi di euro, rispetto agli 1,5 miliardi preventivati (tale cifra è stata già congelata con apposito decreto).⁶²⁹

Seguendo le analisi effettuate dall'istituzione dell'INPS, prodotte a giugno sulle domande che sono state presentate fino al 31 maggio, sono 1.252.148 domande, di cui il 29% sono respinte, oltre, al 1% delle domande che necessitano ulteriori accertamenti e per tale motivazione non sono operative. Seguendo questo schema per il RdC al 31 maggio la spesa complessiva necessaria è stata di 3 miliardi di euro. Andando in contro alle necessità di oltre un milione di famiglie (con 2,5 milioni di persone al loro interno), con un totale negativo di 210 mila persone rispetto alle stime.

Il risparmio rispetto alle previsioni iniziali può essere generato molto probabilmente per il tasso di rigetto più alto rispetto a quello atteso, soprattutto per i nuclei familiari numerosi per cui risulta più difficoltoso entrare nei parametri per accedere al beneficio economico. A cui si può aggiungere la

⁶²⁸ Roberto Manducci, *“Esame del Disegno di Legge n.1637 “Conversione in Legge, con Modificazioni, del Decreto-Legge 28 giugno 2019 n.4, Recante Disposizioni Urgenti in Materia di Reddito di Cittadinanza e di Pensioni”*, Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica, marzo 2019, Roma.

⁶²⁹ Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, *“I Risparmi da Reddito di Cittadinanza e Quota 100 per il 2020”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

possibilità che i singoli in stato di indigenza siano stati in difficoltà per accedere alle informazioni sulla loro possibilità di accesso a questo servizio, o che gli stessi nuclei familiari siano in difficoltà nella richiesta dello stesso a causa dell'iter burocratico complesso presenti dietro la richiesta.⁶³⁰

Tav. 1: Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza

Stanziamiento	5,620,000,000 €
Spesa acquisita	2,977,021,994 €
Spesa sulla base delle domande ricevute	3,778,792,324 €
Spesa annuale (proiezione)	4,151,056,546 €
Risparmio potenziale	1,468,943,454 €

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati INPS

A ciò si aggiunge la possibilità che le persone che abbiano un reddito proveniente da evasione fiscale o da proveniente da lavoro nero, quindi situazioni provenienti da contratti irregolari (cifra che si aggira intorno a 3,25milioni di persone cioè il 13,6% dei contratti in Italia), abbiano deciso di non frodare ulteriormente lo Stato dato che le sanzioni sono pesanti e andrebbero ad aggravare una situazione già pesante dal punto di vista giuridico penale.⁶³¹

Le previsioni per l'anno 2019 avevano previsto un totale di domande più alte rispetto a quelle giunte presso i centri per l'impiego. Ma la cifra che risulta essere più alta rispetto alle previsioni è il rigetto delle domande, che essendo quasi al 30% del totale, quindi 100 mila domande approvate in meno. L'importo medio, invece, è risultato essere in linea con le previsioni pari a 529€. Questo ci

⁶³⁰ Alessandro Banfi, Carlo Cottarelli, Carlo Valdes, *"I Conti Migliorano, ma Restano da Trovare 27 Miliardi per il 2020"*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶³¹ Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, *"I Risparmi da Reddito di Cittadinanza e Quota 100 per il 2020"*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

porta alle stime che le spese possibili siano pari a 4.13 miliardi di euro, e non i 5,6 miliardi presentati in sede di analisi.⁶³²

8.3 Le possibili coperture per la spesa

Ogni manovra economica introduce innovazioni normative, quasi tutte con buone intenzioni, ma di rado per ognuna di questa manovra, si effettua una valutazione a posteriori per verificare, a distanza di tempo, se le innovazioni abbiano avuto effettivamente l'effetto sperato e quindi se ne valga la pena mantenerla in essere (o addirittura potenziarla), o se preferibile impegnare le risorse usate per tale manovra su altre risorse. La valutazione è possibile che sia fatta oltre dallo Stato, ma anche dalla Commissione dell'Unione Europea.⁶³³

8.3.1 Valutazione a Posteriori

Uno dei principali problemi in Italia, è la mancanza della valutazione a posteriori, e inoltre, addirittura manca l'elenco delle misure che sono state prese negli ultimi anni e del loro attuale costo. Idealmente, si potrebbe dover associare ad ogni voce del bilancio pubblico le norme che, almeno negli ultimi anni, ne hanno determinato la configurazione attuale in termini di costi/benefici per la finanza pubblica e per gli utenti. È possibile trovare unicamente un elenco sulle cosiddette "spese fiscali", e sarebbero quanto mai utili per capire dove si potrebbero reperire risorse nel momento in cui questo potrebbe risultare necessario.⁶³⁴

⁶³² Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, *"I Risparmi da Reddito di Cittadinanza e Quota 100 per il 2020"*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶³³ Giampaolo Galli e Luca Gerotto, *"Quali Coperture per la Legge di Bilancio?"*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

⁶³⁴ Carlo Cottarelli, *"Spread e Recessione segni Premonitori di una Nuova Crisi"*, TopNews, La Stampa, giugno 2019, Milano.

La mancanza delle valutazioni nel lungo periodo sull'efficacia e efficienza di una norma, genera la possibilità che rimangano in essere voci di spesa che risultano inutili ai fini del bilancio dello Stato, ma per tale motivazione risulta essere molto più complesso riuscire a capire quanto una misura possa essere tagliata o potenziata.

Le difficoltà che si incontrano nella valutazione *ex post* sono legate anche nelle mancanze da parte degli organi legislatori, nella stesura delle loro norme e quindi, della mancanza di possibili valutazioni *ex ante* che possano produrre studi accurati e controllabili in seguito. Tali affermazioni sono riscontrabili nelle mancanze che vengono effettuate nella stesura dell'AIR⁶³⁵, che molto spesso è un documento prodotto in pochi minuti prima dell'approvazione della Legge, e non con gli adeguati studi che vengono richiesti nell'intenzione della norma, e che sono diventanti dei pro-forma per prassi andando a danneggiare l'operato di un possibile valutatore.⁶³⁶

Migliorare questa tipologia di misure, è fondamentale per fornire il contributo migliore per la trasparenza sui conti pubblici, così da operare anche una modalità di controllo indiretto anche sul legislatore.⁶³⁷

⁶³⁵ Nell'ordinamento statale italiano l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata introdotta con l'articolo 5 della legge n. 50 del 19991. Dopo una fase di sperimentazione, la legge n. 246 del 20052 ha profondamente rivisto la materia, introducendo - a fianco dell'analisi di impatto (valutazione preventiva da effettuare in fase istruttoria) - la verifica di impatto (VIR), cioè una verifica degli effetti concretamente prodotti dall'atto normativo.

⁶³⁶ Alessandro Banfi e Giampaolo Galli, “*Divari Territoriali e Investimenti Pubblici nel Mezzogiorno*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶³⁷ Alessandro Banfi e Giampaolo Galli, “*Divari Territoriali e Investimenti Pubblici nel Mezzogiorno*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

8.3.2 Innovazione Normativa

Nel periodo che intercorre il 2012-2018, sono state introdotte più di 40 innovazioni normative (o sostanziali modifiche alle normative preesistenti), che valgono complessivamente in cifra approssimabile a 80 miliardi di euro, considerando sia le maggiori spese che le minori entrate. Tra le misure espansive considerate, sono state escluse tutte quelle misure che erano state introdotte avendo un aumento di spesa, ma poi ha avuto effetto temporaneo, ma non sono in vigore nel 2020 (o dovevano avere valenza di misura permanente, ma poi sono state abrogate).⁶³⁸

Ciò comporta che l'elenco non comprende misure importanti e costose come, ad esempio, le decontribuzioni che hanno accompagnato l'introduzione del *Jobs Act* nel 2015.

Delle 40 voci sopracitate, hanno una valutazione di maggiori uscite per una cifra di 50,2 miliardi di euro e, invece, le minori entrate possono essere valutate in 30 miliardi di euro. Le minori entrate e maggiori uscite si equivalgono, invece, se consideriamo gli "80 €" prodotti dal Governo Renzi, che sono formalmente inquadrati come spesa e non come una riduzione di imposta, cioè una minore entrata.⁶³⁹

In questo campo stiamo considerando solo le misure espansive, ma nel corso di questi anni sono state ottenute numerose misure di contenimento della spesa, il fatto che ci siano già stati interventi in questa direzione rende più difficile il lavoro di chi deve trovare ulteriori coperture.⁶⁴⁰

⁶³⁸ Commissioni riunite V della Camera dei Deputati, "*Memoria sulla Manovra Economica per il Triennio 2019-2021*", Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

⁶³⁹ Carlo Cottarelli, "*Spread e Recessione segni Premonitori di una Nuova Crisi*", TopNews, La Stampa, giugno 2019, Milano.

⁶⁴⁰ Giampaolo Galli e Luca Gerotto, "*Quali Coperture per la Legge di Bilancio?*", Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

8.3.3 Coperture

Sempre nel periodo in cui si possono trovare dei dati affidabili, cioè gli anni che intercorrono 2012-2018, la spesa complessiva si è ridotta sia in termini reali (ossia la crescita è meno dell'aumento dell'inflazione), ma anche dal punto di vista percentuale sul PIL, in parallelo alla riduzione della spesa si è registrata anche una riduzione delle entrate, sia in termini reali che rispetto al PIL, seppur con minore intensità.⁶⁴¹

La spesa complessiva è aumentata di 32,8 miliardi di euro, che sono pari al 4%, rispetto ad un indicatore a prezzi crescenti, invece, è diminuita all'1,6% se parametrata sull'indicatore a prezzi costanti. Il contenimento della spesa è dovuto al crollo degli investimenti pubblici, ma anche alla diminuzione dei tassi d'interesse che hanno generato un minore peso sulle spese dello Stato italiano.⁶⁴²

Se proviamo a considerare la spesa al netto di queste due voci, quindi la cosiddetta spesa primaria, possiamo ottenere come sempre in riferimento allo stesso periodo (2012-2018), un aumento piuttosto moderato della spesa: in quanto è pari a +3,8% considerata con i prezzi correnti, e +2,6 a prezzi costanti, sempre il rapporto al nostro prodotto interno lordo, questa componente della spesa si è mantenuta costante.⁶⁴³

⁶⁴¹ Alessandro Banfi e Giampaolo Galli, *“Divari Territoriali e Investimenti Pubblici nel Mezzogiorno”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶⁴² Carlo Cottarelli, *“Spread e Recessione segni Premonitori di una Nuova Crisi”*, TopNews, La Stampa, giugno 2019, Milano.

⁶⁴³ Commissioni riunite V della Camera dei Deputati, *“Memoria sulla Manovra Economica per il Triennio 2019-2021”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

8.3.4 Principale Provvedimenti Espansivi

Per poter calcolare le possibili coperture è necessario analizzare i principali provvedimenti espansivi, che possiamo definire sulle casse del Governo italiano.

Una delle misure più pesanti per le tasche dello Stato italiano, è stata la spesa per agevolare l'uscita anticipata dal mondo del lavoro per le persone prossime all'età pensionabile e per sostenere il reddito dei pensionati con assegno basso. A ciò si aggiunge il contrasto alla povertà, come le spese già analizzate per il nostro caso di studio cioè il RdC, che ha anche inglobato i fondi del REI. Che pesano maggiormente come spesa, a causa della presenza dei tagli al cuneo fiscale, come può essere il “bonus degli 80 €”.⁶⁴⁴

Vi sono stati degli investimenti nelle infrastrutture, sia ad un livello nazionale, sia a livello locale, con un'aggiunta dei fondi per le assunzioni ed i rinnovi nel contratto nel pubblico impiego. Come gli stessi fondi destinati ai contributi degli enti locali.⁶⁴⁵

Vi è una riduzione della tassazione per le imprese, in cui sono state incluse anche le piccole partite IVA (le cosiddette partite IVA rientranti nel “regime dei minimi”) ed interventi in settori specifici come quello bancario e assicurativo. Gli incentivi agli investimenti privati in ricerca e sviluppo, alle assunzioni ed al reinvestimento degli utili.⁶⁴⁶

Uno dei temi più caldi degli ultimi anni, è stata la TASI prima introdotta e poi abolita, dopo numerose rivisitazioni alla tassazione sugli immobili, e le contemporanee esenzioni e deduzioni sull'IMU. Come la riforma sulla scuola

⁶⁴⁴ Giampaolo Galli e Luca Gerotto, “*Quali Coperture per la Legge di Bilancio?*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

⁶⁴⁵ Alessandro Banfi e Giampaolo Galli, “*Divari Territoriali e Investimenti Pubblici nel Mezzogiorno*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

⁶⁴⁶ Giampaolo Galli e Luca Gerotto, “*Quali Coperture per la Legge di Bilancio?*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

del Governo Renzi, chiamata “buona scuola”, che ha prodotto una spesa molto più alta post-riforma. Che è stata prodotta nello stesso momento dell’ampliamento delle coperture degli armonizzatori sociali. Che vede tra gli stessi, il principale cioè la misura per il sostegno alle famiglie e in particolar modo quello alla natalità.⁶⁴⁷

8.3.5 Riformulazione dei Provvedimenti

Tutte le misure sopracitate e anche le restanti, hanno per differenti ragioni ragioni d’essere, anche se all’interno di ciascuno di questi titoli si nascondono spesso norme settoriali e particolaristiche che favoriscono questo o quel settore e a volte addirittura singole aziende o delle singole istituzioni pubbliche.⁶⁴⁸

Vi sono dei diversi provvedimenti per cui è difficile pensare ad una cancellazione, e può avere a disposizione una lista che vale circa 80 miliardi di euro, e che potrebbero permettere una rimodulazione di alcune di queste misure, e che auspicabilmente quelle meno efficaci o che non si sono rilevate capaci di raggiungere gli scopi prefissati al momento della loro stesura, per trovare coperture utili.

Risulta essere molto importante che i provvedimenti raggiungano le persone giuste, in tal senso, vanno ad esempio avviati i controlli sul campo per verificare che i percettori delle pensioni che hanno usufruito della manovra di quota 100 e del reddito di cittadinanza abbiano realmente i requisiti per accedere a tali programmi, fra i quali vi è ovviamente come più volte sottolineato quello di non

⁶⁴⁷ Carlo Cottarelli, “*Spread e Recessione segni Premonitori di una Nuova Crisi*”, TopNews, La Stampa, giugno 2019, Milano.

⁶⁴⁸ Commissioni riunite V della Camera dei Deputati, “*Memoria sulla Manovra Economica per il Triennio 2019-2021*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

avere un lavoro non dichiarato o in nero. Ma date le urgenze contingenti che sono legate in gran parte al superamento delle clausole di salvaguardia, sarebbe sempre una buona norma condurre regolari valutazioni sull'efficacia delle misure in vigore: questo significherebbe con largo anticipo quali sono le misure nei fatti meno valide, da cui prelevare le risorse da adoperare per nuovi investimenti.

8.3.6 Finanziamento e crescita potenziale

Il Reddito di Cittadinanza nella sua progettazione e formulazione ha visto l'allocazione di 9 miliardi di euro per il suo finanziamento, di cui 2,2 miliardi di euro sono stati prelevati dal fondo del Reddito di inclusione. Il suo finanziamento è arrivato tramite la Legge di bilancio, e le caratteristiche della misura sono state affidate a un provvedimento ad essa collegato. L'Osservatorio CPI aveva stimato che per avere un provvedimento efficace fossero necessari 17 miliardi di euro. Invece, dei 9 miliardi stanziati vi è la possibilità di usufruirne solo di 8 per la misura, in quanto 1 miliardo è stato destinato al potenziamento e al rinnovamento dei centri per l'impiego, misura che però necessita di del tempo per essere effettiva.⁶⁴⁹

Inoltre, non sono state previste all'interno della norma adeguate misure di controllo e adeguate sanzioni per possibili comportamenti di tipologia opportunistica e per tale motivo a scopo di frode, che è preventivabile specialmente in alcune aree geografiche del paese, come precedentemente analizzato, dove il "lavoro nero" è molto sviluppato e radicato già precedentemente rispetto alla misura in analisi. Nell'osservare come questa misura sia pensata e realizzata per essere permanente, possiamo immaginare

⁶⁴⁹ Istat, "Le Previsioni per l'Economia Italiana nel 2019-2020", Servizio per l'Analisi dei Dati e la Ricerca Economia, Sociale e Ambientale, 4 dicembre 2019, Roma.

come la Pensione di Cittadinanza possa produrre altri comportamenti di stampo opportunistico e illegale, infatti tale misura porta un grande incentivo in una possibile evasione degli obblighi contributivi. Per uno stipendio medio in Italia, i contributi versati garantiscono una pensione di 1.110 € di netti mensilmente, tramite la PdC lo Stato garantisce al cittadino con più di 67 anni di età una pensione di 800 €. Quindi il versare regolarmente i contributi porterebbe ad avere una maggiorazione della pensione di più di 200 €, cifra che non può essere in alcun modo vantaggioso rispetto alla possibilità di risparmio privato possibile attraverso l'evasione dei contributi pensionistici.⁶⁵⁰

Oltre alle possibili situazioni di evasione fiscale da parte dei cittadini una delle altre problematiche macroeconomiche che si potrebbero generare nel *continuum* di tale manovra, è il ritrovare le possibili coperture finanziarie per portarla avanti. Infatti, come deducibile dal Disegno di Legge n. 1018 in attuazione della Legge di Bilancio 2019, si può osservare come il Governo abbia trovato delle coperture solide solamente per tale anno, invece, per gli anni successivi si è dovuto ipotecare la salvaguardia dell'Iva con un suo possibile aumento (situazione che in seguito, nella Legge di Bilancio 2020, è stato scongiurato a fronte di aumenti della tassazione).⁶⁵¹

Alle coperture si aggiunge il problema della crescita economica, infatti, all'interno della Legge di Bilancio 2019, la previsione di crescita del Pil nel triennio 2019-2021 è stabile intorno all'1%, e scongiurando la crescita dell'Iva, si rischierebbe che il deficit superasse la soglia del 3% sia nel 2020 e nel 2021, tale deficit porterebbe un aumento del debito di 88 miliardi di euro.

A tutto questo dobbiamo aggiungere anche la situazione economica pre-manovra di Bilancio 2019, infatti, secondo dati ISTAT, dal quarto trimestre del 2018, l'Italia è in recessione, situazione che non può permettere una crescita

⁶⁵⁰ Andrea Montanino, Alessandro Fontanan e Ciro Rapacciuolo, “*Dova va l'Economia e gli Scenari di Politica Economica*”, Centro Studi Confindustria, novembre 2019, Roma.

⁶⁵¹ D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Rögere A. Rossi, “*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*”, European Commission Economic Papers, No. 420,2010.

economica per sostenere la manovra in questione. Inoltre, se la recessione aumenta, aumenteranno le condizioni di povertà e di disagio sociale (quindi le aziende che chiuderanno saranno in aumento e per questo motivo vi sarà un aumento di perdita dei posti di lavoro).⁶⁵² Quindi un aumento della recessione genererà un aumento della perdita dei posti di lavoro e della disoccupazione con un aumento del disagio sociale. È da segnalare come nel picco ante crisi del 2007, in Italia il tasso di disoccupazione era del 6,1%, che invece, oggi è pari al 10,3%. I poveri assoluti nel 2007 erano 1,8 milioni, mentre nel 2017 sono stati più di 5 milioni di persone. L'attuale situazione di recessione economica non può che generare nuovi dubbi sulla situazione di sostenibilità economica sui conti pubblici, questo genererebbe un aumento dello spread, che andrebbe a bruciare nuovamente miliardi di debito pubblico economico. L'unica possibilità per uscire da questa problematica è la crescita economica, tra cui vi è una politica di rafforzamento dei conti pubblici, senza però andare ad intaccare la spesa per gli investimenti.⁶⁵³

8.4 La norma e i conti in relazione ai vincoli dell'Unione Europea

In ambito europeo seguendo l'ottemperanza degli articoli 121 del TFUE al paragrafo 2, e l'articolo 148 sempre TFUE al paragrafo 4, a cui si aggiunge il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio dell'Unione Europea (pubblicato il 7 luglio 1997), e il regolamento (UE) n.1176/2011 del Parlamento dell'Unione europea e del Consiglio (pubblicato in data 16 novembre 2011).⁶⁵⁴ Entrambe le istituzioni hanno la capacità di poter fornire indicazioni in merito alla politica fiscale di ogni paese membro dell'Unione (quindi inclusa l'Italia). In merito a questo la Commissione Europea ha pubblicato il 21 novembre 2018 l'analisi

⁶⁵² Istat, "Le Previsioni per l'Economia Italiana nel 2019-2020", Servizio per l'Analisi dei Dati e la Ricerca Economia, Sociale e Ambientale, 4 dicembre 2019, Roma.

⁶⁵³ Andrea Montanino, "Italian European Outlook 2019-2020 and the Economic Italian Scenario", Centri Studi Confindustria, novembre 2019, Roma.

⁶⁵⁴ Regolamento (UE) n. 1176/2011, *Articolo 5*, Consiglio dell'Unione Europea.

annuale della crescita, segnalando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento della politica economia 2019.⁶⁵⁵ In seguito, il 27 febbraio 2019, è stata pubblicata la relazione per paese relativa all'Italia 2019, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, tramite raccomandazioni adottate negli anni precedenti, attraverso conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. Seguendo l'articolo 5 del regolamento (UE) n.1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 27 febbraio 2019.⁶⁵⁶

L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi, in particolare, è stato riscontrato un debito pubblico troppo elevato e per questo motivo dichiara la debolezza della dinamica della produttività comporta a un elevato rischio per la rilevanza transfrontaliera.⁶⁵⁷ Questo produce che risultano necessari una serie di interventi, al fine di poter fermare potenziali ripercussioni negative sull'economia. Tale processo è rilevante non solo per lo Stato italiano, ma per tutta l'Unione Europea a causa della rilevanza economica che il suddetto Stato possiede, sia per l'Unione monetaria che economica.⁶⁵⁸

Alla data del 19 aprile 2019 l'Italia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019, il primo dei due programmi affronta in minima parte le problematiche espresse all'interno delle raccomandazioni specifiche fornite dall'Unione Europea per l'anno 2018. All'interno della strutturazione dei due programmi risulta fondamentale la programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (i cosiddetti fondi SIE) per il periodo che intercorre tra il 2014 e il 2020, in cui è stato tenuto conto delle raccomandazioni specifiche del paese., come specificato all'interno

⁶⁵⁵ Guido Boaccardo, *“Cosa sta succedendo tra l'Italia e la Commissione dell'Unione Europea”*, YouTrend, 7 febbraio 2017, Milano.

⁶⁵⁶ Regolamento (UE) n.1176/2011, *Articolo 6*, Consiglio dell'Unione Europea.

⁶⁵⁷ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *“Relazione Annuale 2019”*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁶⁵⁸ Commissione Europea, *“Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni”*, Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell'Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo.

dell'art.23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento UE e del Consiglio.⁶⁵⁹

8.4.1 Analisi dell'Unione Europea sull'Economia Italiana

L'Italia a causa della sua situazione economica in questo momento è nel braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita a causa della regolamentazione sul debito pubblico. Infatti, all'interno del Programma di Stabilità 2019 prevede un aumento del disavanzo nominale del 2,1% del Pil nel 2018 al 2,4% nel 2019, seguito da un calo graduale al 2,1% nel 2020 e all'1,5% entro il 2022. Tali proiezioni presuppongono un aumento dell'IVA (1,3% del Pil nel 2020 e 1,5% a partire dal 2021), previsto per legge come "clausola di salvaguardia" per conseguire gli obiettivi di bilancio a partire dal 2020. In base al saldo strutturale ricalcolato, si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine, che è stato modificato da una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali nel 2019 a un avanzo dello 0,5% del Pil in termini strutturali a partire dal 2020, non sarà raggiunto entro il periodo di riferimento del programma.⁶⁶⁰

Proprio il programma di stabilità 2019, dopo l'aumento registrato nel 2018 (dal 131,4% del Pil nel 2017% al 132,2%) il rapporto debito pubblico/Pil è dato in aumento di 0,4% di Pil per attestarsi al 132,6% nel 2019, per poi iniziare a essere diminuito nel 2022 al 128,9%. Per tali motivi ci sono proiezioni che presuppongono proventi da privatizzazioni pari all'1% del Pil nel 2019 e allo

⁶⁵⁹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320)

⁶⁶⁰ Servizio Studi Camera, *"Il Ciclo di Bilancio"*, Camera dei Deputati, 26 settembre 2019, Roma.

0,3% nel 2020.⁶⁶¹ Questo si basa sullo scenario macroeconomico delle proiezioni di bilancio, che renderebbe plausibile tali aumenti. Negli aumenti Iva che sono stabiliti per legge come delle “clausole di salvaguardia” sono stati sistematicamente abrogati senza adeguate misure di finanziamento alternative e gli obiettivi in materia di privatizzazione che non sono stati raggiunti. Infatti, le politiche invariate hanno nelle previsioni di primavera 2019 da parte della Commissione dell’Unione Europea per prospettare una crescita del Pil nominale più bassa e un disavanzo pubblico più elevato per il 2020 rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità 2019.⁶⁶²

Le previsioni della suddetta Commissione non tiene conto dell’aumento dell’Iva che viene previsto per legge come possibile “clausola di salvaguardia” nel 2020. Tutto ciò a causa della non conformità dell’Italia alla regola del debito nel 2018, il 5 giugno 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione preparata a norma dell’articolo 126, al paragrafo 3 del TFUE. Vi è una base dell’esame di tutti i fattori significativi per cui vi la relazione stessa conclude che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n.1467/1997 debba essere considerato come non rispettato e che per questa motivazione vi deve essere una procedura per i disavanzi eccessivi basati sul debito che è giustificato.⁶⁶³ Tale richiesta è contenuta nel bilancio 2019 per essere riveduto il PdS 2019 per confermare l’incidenza sul bilancio del crollo del ponte Morandi di Genova, e delle condizioni metereologiche eccezionalmente avverse che si erano verificate durante il 2018, questo provoca una sufficiente portata e della natura di tali costi di bilancio supplementari.⁶⁶⁴ Proprio per questa motivazione il PdS comprende spese eccezionali pari ad una cifra vicina allo 0,2% del Pil in relazione a un

⁶⁶¹ Lorenzo Cuccolo, *“The State of Europeans”*, Egea, Fondazione Achille e Giulia Baroli, maggio 2018, Milano.

⁶⁶² Servizio Studi del Senato, *“Il Semestre Europeo in Senato: Procedure e Prassi”*, Senato della Repubblica, Ufficio ricerche nel settore economico e finanziario, n.37, marzo 2019, Roma.

⁶⁶³ Simone Romano, Lorenzo Vai, Nicoletta Pirozzi, *“Le Finalità del Bilancio Europeo e le prospettive di riforma: proposte per l’Italia”*, Istituto Affari Internazionali, 2018, Roma.

⁶⁶⁴ Commissione Europea, *“Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni”*, Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell’Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo.

programma di manutenzione straordinaria per la rete viaria a un piano di prevenzione volto a limitare i rischi idrogeologici.⁶⁶⁵

Il collegamento diretto col ponte Morandi di Genova e le condizioni meteorologiche avverse al 2018, tale spesa: vi è la manutenzione stradale straordinaria e la prevenzione dei rischi idrogeologici che potrebbe essere trattata in applicazione della “clausola di salvaguardia” sugli eventi inconsueti. Per la Commissione Europea vi è una spesa aggiuntiva ammissibile nel 2019 che ammonta allo 0,18% del prodotto interno lordo, la spesa aggiuntiva dell’ambito di applicazione delle disposizioni dell’articolo 5, paragrafo 1, e articolo 6 al paragrafo 3, del regolamento (CE) n.1466/97.⁶⁶⁶

Il 13 luglio 2018 il Consiglio dell’Unione Europea ha raccomandato all’Italia di dover assicurare il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁶⁶⁷ che non dovesse superare lo 0,1% nel 2019 il che deve corrispondere ad un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del Pil. Nelle raccomandazioni di primavera della Commissione dell’Unione Europea è stato inserito il rischio che vi sia una deviazione significativo del percorso raccomandato di avvicinamento all’obiettivo di bilancio a medio termine. In questo caso la conclusione vi è una situazione invariata del requisito del braccio preventivo del PdSC si sottrasse l’incidenza sul bilancio del programma straordinario di manutenzione della rete viene post crollo ponte Morandi di Genova. La Commissione sempre in considerazione al rapporto debito pubblico/Pil per il 2020 che rimarrà al di sopra del 60% del Pil e del previsto divario tra prodotto

⁶⁶⁵ Ana-Paula Laussy, “*Guida all’Analisi Costi-Benefici dei Progetti d’Investimento*”, Commissione Europea, 2014, Bruxelles.

⁶⁶⁶ G. Pisauo, V. Visco, “*Note sulla procedura di Bilancio*”, *Politica Economica*, a XXIV, n.2, Agosto 2008, Milano.

⁶⁶⁷ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell’Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell’Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

effettivo e prodotto potenziale pari -0,1% in linea con l'aggiustamento strutturale dello 0,6% del Pil imposto dalla matrice di aggiustamento concordato nell'ambito del PdSC, per cui la spesa pubblica primaria netta dovrebbe diminuire dello 0,1% in termini nominali.⁶⁶⁸

La base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione a politica invariata, nel 2020 vi è il rischio di una deviazione del requisito in cui la prima analisi si prevede che l'Italia non soddisferà le regole del debito pubblico sia nel 2019 che nel 2020.⁶⁶⁹ A causa dell'elevato rapporto debito pubblica/Pil che si attesta intorno al 132% del Pil implica che ingenti risorse debbano essere destinate a coprire il servizio del debito, a scapito di voci aventi un maggiore effetto di stimolo della crescita, tra cui l'istruzione, l'innovazione e l'infrastruttura.

Il Consiglio dell'Unione Europea, infatti, è del parere che l'Italia dal 2019 debba adattare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni i del PdSC. L'impiego di eventuali e possibili entrate straordinarie per ridurre ulteriormente il rapporto del debito pubblico e del Pil che rappresenterebbe una risposta importante. Il sistema tributario italiano continua a gravare pesantemente sui fattori di produzione, a scapito della crescita economica.⁶⁷⁰ Vi è un elevato carico fiscale sul lavoro e sul capitale per scoraggiare l'occupazione e gli investimenti. Il bilancio 2019 ha leggermente ridotto la pressione fiscale sui lavoratori autonomi ma realmente nel complesso l'ha temporaneamente aumentata sulle imprese. Vi è un dato per cui vi sono basi imponibili meno penalizzanti per la crescita, come può essere il patrimonio e i consumi, che sono sottoutilizzate che vi sono margini per alleggerire il carico fiscale sul lavoro e sul capitale senza gravare sul bilancio dello Stato. L'imposta patrimoniale ricorrente sulla prima casa è stata abrogata nel 2015, anche per i nuclei familiari

⁶⁶⁸ Simone Romano, Lorenzo Vai, Nicoletta Pirozzi, *“Le Finalità del Bilancio Europeo e le prospettive di riforma: proposte per l'Italia”*, Istituto Affari Internazionali, 2018, Roma.

⁶⁶⁹ G. Pisauro, V. Visco, *“Note sulla procedura di Bilancio”*, Politica Economica, a XXIV, n.2, Agosto 2008, Milano.

⁶⁷⁰ Banca d'Italia, *“Fiscal Rules”*, Research Department Public Finance, Workshop, 2001, Roma.

più abbienti. Inoltre, i valori catastali dei terreni e dei beni, che costituiscono la base per il calcolo dell'imposta sul valore aggiunto, sono elevati e la loro razionalizzazione è stata sistematicamente rinviata volontariamente negli ultimi anni. Vi è inoltre margine per alleggerire l'onere sulle imprese e le famiglie in regola con il pagamento delle imposte, riducendo la complessità del regime tributario e aumentando il livello complessivo di adempimento degli obblighi fiscali.

Inoltre, il divario dell'Iva (ossia la differenza tra il gettito Iva teorico e quello effettivamente incassato) è tra i più elevati dell'Unione Europea ed è determinato, tra gli altri fattori, dell'elevato livello di evasione fiscale, connesso in particolar modo all'omessa fatturazione. La trasmissione elettronica obbligatoria per le ricevute per tutte le operazioni commerciali con i consumatori finali rappresenta un passo in avanti per colmare il divario, negli ultimi anni in Italia però sono stati innalzati i limiti legali per i pagamenti in contanti, cioè misure che potrebbero scoraggiare l'uso dei pagamenti elettronici, la cui promozione e implementazione, invece, dovrebbe poter incentivare l'emissione di fatture e scontrini fiscali, per poter migliorare in tal modo gli obblighi tributari.⁶⁷¹

La spesa per le pensioni di vecchiaia in Italia, pari a circa il 15% del Pil nel 2017 è tra le più elevate dell'Unione ed è destinata a crescere nel medio periodo a causa del peggioramento dell'indice di dipendenza degli anziani. All'interno del bilancio 2019 vi il decreto-legge di attuazione del nuovo regime di pensionamento anticipato da gennaio 2019, che tornano indietro su elementi delle precedenti riforme delle pensioni, aggravando la sostenibilità a medio termine della finanza pubblica. Le nuove norme aumenteranno ulteriormente la spesa pensionistica a medio periodo. Tra il 2019 e il 2021 il nuovo regime pensionistico anticipato ("quota 100") consentirà alle persone che hanno versato

⁶⁷¹ Lorenzo Cuccolo, *"The State of Europeans"*, Egea, Fondazione Achille e Giulia Baroli, maggio 2018, Milano.

38 anni di contributi di andare in pensione a 62 anni.⁶⁷² Inoltre, viene estesa la possibilità dell'ambito di applicazione delle disposizioni vigenti in materia di pensionamento anticipato, in particolare sospendendo fino al 2026 l'indicizzazione alla speranza di vita del requisito contributivo minimo, introdotta con la precedente riforma pensionistica. Infatti, attraverso le misure di bilancio 2019 ha stanziato lo 0,2% del Pil nel 2019 e per il 2020 e il 2021 lo 0,5% del Pil, non prevedendo costi aggiuntivi anche per gli anni successivi.⁶⁷³

L'elevata spesa pubblica per le pensioni di vecchiaia comprime altri elementi della spesa sociale e di spesa pubblica a favore della crescita, come l'istruzione e gli investimenti, e riduce i margini per diminuire la pressione fiscale complessivamente elevata e il costante debito pubblico. Una delle problematiche principali è l'adempimento della possibilità di pensionamento anticipato che potrebbe avere evidenti ripercussioni negative sull'offerta di lavoro, in un contesto in cui l'Italia è al di sotto della media dell'Unione Europea per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori anziani (55 anni- 64 anni) all'occupazione, il che ostacolerebbe la crescita potenziale e aggraverebbe la sostenibilità del debito pubblico.⁶⁷⁴ Sarebbe importante limitare l'aumento della spesa per le pensioni, che dovrebbe essere pienamente attuata nelle già previste riforme pensionistiche volte a ridurre la passività implicita derivante dall'invecchiamento della popolazione. Inoltre, viene consigliata la possibilità di risparmiare attraverso un intervento sulle pensioni con un importo più alto e che in particolar modo non corrispondono ai contributi versati, nel rispetto dei principi di equità e di proporzionalità.⁶⁷⁵

⁶⁷² Commissione Europea, *“Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni”*, Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell'Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo.

⁶⁷³ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *“Relazione Annuale 2019”*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁶⁷⁴ G. Pisauo, V. Visco, *“Note sulla procedura di Bilancio”*, Politica Economica, a XXIV, n.2, Agosto 2008, Milano.

⁶⁷⁵ Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *“Raccomandazioni Consiglio Europeo”*, Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma.

8.4.2 Il Rallentamento dell'Economia Italiana

Vi è il rallentamento dell'economia italiana, per cui l'occupazione è aumentata nel 2018, anche se vi è un ritmo leggermente più lento rispetto all'anno precedente. Il numero di occupati ha raggiunto i 23,2 milioni di lavoratori alla fine dell'anno, superando i livelli pre-crisi. Ma nel 2019 lo scarso tasso di disoccupazione (20-64 anni) è salito al 63% ma è ancora molto al di sotto della media UE (73,2%). Inoltre, i divari tra le regioni sono considerevoli e il mercato del lavoro riunione segmentato, con un ulteriore aumento della quota di contratti a tempo determinato nel 2018. Il tasso di disoccupazione è sceso al 10,6%. Ma vi sono due problemi reali e cronici per lo Stato italiano, quindi la presenza dei disoccupati cronici cioè quelli di lunga durata e quella giovanili, che restano elevate e gravano sulla crescita potenziale e sulla coesione sociale. Anche a causa di precedenti storico sociali vi è un alto tasso di inattività tra le donne, le persone con una bassa qualifica e i giovani (che hanno un basso grado di attività all'interno nel mondo del lavoro).⁶⁷⁶ La percentuale di giovani nella fascia di età tra i 15-24 senza occupazione e che non sono impegnati in un corso di studi o di formazione, era pari al 19,2% nel 2018, è la più alta dell'Unione Europea. Inoltre, uno dei problemi che è radicato all'interno dell'Italia è il tempo parziale involontario, il che indica un persistente ristagno nel mercato del lavoro, a cui il RdC dovrebbe occorrere a mettere un freno a tali problematiche.⁶⁷⁷

La disparità di reddito e il rischio di povertà sono elevati in particolar modo a causa delle ampie differenze regionali e territoriali. Nel 2017 il 28,9% della popolazione era a rischio di povertà o di esclusione sociale, una percentuale superiore a livelli prercrisi e ben al di sopra della media UE del 2017 (22,4%). A causa di questa situazione sono particolarmente esposti minori, soprattutto quelli provenienti da un contesto migratorio.⁶⁷⁸

⁶⁷⁶ Servizio Studi del Senato, *"Raccomandazioni del Consiglio Europeo"*, Senato della Repubblica, 18 ottobre 2019, Roma.

⁶⁷⁷ Banca d'Italia, *"Fiscal Rules"*, Research Department Public Finance, Workshop, 2001, Roma.

⁶⁷⁸ Lorenzo Cuccolo, *"The State of Europeans"*, Egea, Fondazione Achille e Giulia Baroli, maggio 2018, Milano.

A questa problematica si sublima la povertà lavorativa in particolare per la classe dei lavoratori temporanei e le persone provenienti da un contesto migratorio, che inoltre è in un aumento. Nello stesso modo come i lavoratori autonomi che rappresentano il 20,8% della forza lavoro, hanno sì un reddito medio più alto, ma sono generalmente meno tutelati dal punto di vista dei rischi sociali, rispetto ai lavoratori dipendenti che a salari più bassi hanno una tutela maggiore. Che si supera nel problematico accesso a un alloggio adeguato a prezzi accessibili e con un'erogazione di servizi sociali che resta insufficiente e frammentata. Questo è causato dal fatto che vi è un basso grado livello di trasferimento sociale sulla riduzione della povertà e della disuguaglianza essendo i più ridotti dell'Unione Europea. Il Piano di lotta alla povertà introdotto nel 2018 al nome del reddito di inclusione, per questo motivo è stato sostituito dal reddito di cittadinanza: che mantiene un approccio di inclusione attiva, questo è soggetto a determinate condizioni.⁶⁷⁹

Il parere del Consiglio e della Commissione sul RdC risulta essere: che sia di difficile attuazione e costituisce un onere considerevole per la pubblica amministrazione, gravando soprattutto sui servizi per l'impiego e i servizi sociali.⁶⁸⁰ L'incidenza effettiva dipenderà dall'efficacia delle politiche volte a integrare le persone nel mercato del lavoro o nei percorsi di formazione, della disponibilità di servizi sociali personalizzati e dai controlli. In particolar modo, viene messa sotto la lente di ingrandimento l'effettiva capacità di coinvolgere le persone più bisognose che influirà sull'impatto del nuovo regime sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *“Relazione Annuale 2019”*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁶⁸⁰ G. Pisauro, V. Visco, *“Note sulla procedura di Bilancio”*, *Politica Economica*, a XXIV, n.2, Agosto 2008, Milano.

⁶⁸¹ Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *“Raccomandazioni Consiglio Europeo”*, Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma.

8.4.3 Analisi sulla Tutela Economico dei Cittadini Italiani da parte dell'Unione Europea

L'assistenza sanitaria viaria da una regione all'altra, con ripercussioni sull'accesso, l'equità e l'efficienza, e potrebbe essere migliorata grazie a una gestione amministrativa più efficiente al monitoraggio dell'erogazione di livello standard di servizio.

I maggiori servizi di assistenza a domicilio e presso la comunità e servizi di assistenza a lungo periodo sono fondamentali per fornire sostegno alle persone con disabilità ed altri gruppi svantaggiati. Il lavoro sommerso, come ampiamente già analizzato, è largamente diffuso in Italia (principalmente nelle regioni meridionali), secondo le stime profuse da parte dell'ISTAT, l'economia non osservata è un valore di 210 miliardi di euro (ovverosia il 12,4% del Pil) nel 2016, di questi, circa il 37,2% è imputabile al lavoro sommerso (che sarebbe fondamentale da far emergere per poter aiutare il tasso di occupazione).⁶⁸² Il fenomeno del "lavoro nero" riguarda in particolare i gruppi più vulnerabili come possono essere i migranti, le donne e i minori che non sono impegnati in percorsi scolastici. Dal 2017 in Italia è stato istituito il nuovo ispettorato nazionale del lavoro, che si è focalizzato in modo specifico nel settore dell'agricoltura a causa del fenomeno del caporalato, settore che principalmente al Sud Italia è caratterizzato ad un elevato tasso di irregolarità e dal rischio di sfruttamento lavorativo, in particolare da parte dei migranti irregolari.⁶⁸³

Vi è un attento monitoraggio al riguardo delle misure adottate di recente e risultano necessari provvedimenti intensi ad affrontare e prevenire il lavoro sommerso, a cui viene aggiunto lo sfruttamento e a garantire l'equità e la sicurezza delle condizioni di lavoro. è importante garantire che le modalità di applicazione del reddito di cittadinanza in cui si massimizzano gli incentivi al

⁶⁸² Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni", Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell'Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo.

⁶⁸³ Servizio Studi del Senato, "Raccomandazioni del Consiglio Europeo", Senato della Repubblica, 18 ottobre 2019, Roma.

lavoro regolare e la trasformazione del lavoro sommerso in occupazione regolare, sia attraverso un attento monitoraggio sia attraverso incentivi positivi.⁶⁸⁴

I servizi pubblici per l'impiego (in particolar modo i centri per l'impiego) devono fornire maggiori risorse e servizi di migliore qualità, che risulteranno fondamentali per attuare la riforma del nuovo RdC. Nel contesto di questo nuovo sistema di erogazione di un RdC per i lavoratori a basso reddito e i disoccupati, attraverso delle efficaci politiche attive del mercato del lavoro che sono uno strumento importante per ridurre gli attriti del mercato del lavoro e in particolar modo a incentivare le persone a cercare un impiego (che sia con un contratto regolare).⁶⁸⁵ A tal riguardo è fondamentale che i servizi per l'impiego siano dotati di un personale altamente qualificato e con un numero sufficiente. I servizi efficaci di assistenza nella ricerca di un posto di lavoro volti a migliorare la formazione e il miglioramento delle competenze sono fondamentali al fine di migliorare la mobilità dei lavoratori e poter fornire le giuste competenze per raccogliere le future sfide del mercato del lavoro (essendo questo in costante evoluzione) per affrontare un contesto lavorativo sempre più impegnativo e competitivo.⁶⁸⁶

Per questa motivazione vengono adottate alcune misure per rendere più efficaci delle politiche attive del mercato del lavoro, come la definizione di indicatori del monitoraggio e standard minimo, attraverso l'adozione di una strategia per i disoccupati di lunga durata e lo sviluppo di uno strumento per la proliferazione qualitativa. Risulta necessario riuscire a migliorare la complessità dei servizi pubblici per l'impiego e la loro capacità di trovare posti di lavoro per i disoccupati vista che risulta modesto, infatti, le prestazioni risultano variare in maniera significativa tra le regioni, e le integrazioni con le politiche sociali ed

⁶⁸⁴ Cristina Gagliarducci, "UE: Legge di Bilancio 2020 promossa con riserva. Che significa?", Economia e Finanza, Money.it, 20 novembre 2019, Milano

⁶⁸⁵ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, "Relazione Annuale 2019", Cortei dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁶⁸⁶ Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, "Raccomandazioni Consiglio Europeo", Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma.

educative risulta limitata. Senza contare il fatto che la cooperazione risulti essere modesta con i datori di lavoro e per questa motivazione anche i risultati generati sono di modesta entità.⁶⁸⁷

Il divario di genere nei livelli di occupazione in Italia rimane uno dei più elevati dell'Unione Europea, e per questa motivazione il tasso di occupazione delle donne, sebbene in lieve aumento, è di gran lunga inferiore alla media dell'Unione Europea (53,1% contro il 67,4% nel 2018). Gli investimenti nei servizi di assistenza e nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimangono insufficienti, così come le misure volte a promuovere le pari opportunità e adeguate politiche in maniera di equilibrio tra vita professionale e vita privata.⁶⁸⁸ Viene sottolineata ancora una strategia organica per promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il congedo di paternità obbligatorio è stato aumentato, anche se in maniera marginale, passando da 4 o 5 giorni, per poter aumentare la possibilità che la tutela delle donne nel mercato del lavoro. Oltre ad aggiungere la possibilità del congedo parentale, risulta necessario un adeguamento dell'unitario al sistema dei servizi di assistenza per l'infanzia nel lungo periodo, che risultano poco sviluppati, tendendo a ostacolare l'occupazione delle donne con figli o con familiari che necessitano di assistenza. Infatti, i dati nel 2017 risulta che solamente il 28,7% dei bambini di età inferiore ai 3 anni era inserito in strutture formali di educazione dell'infanzia primaria.⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ Chiara Goretti, Luca Rizzuto, *"Il Ruolo del Parlamento Italiano nella decisione di Bilancio-Evoluzione recente e confronto con gli altri paesi"*, Astird.online, 2019, Milano.

⁶⁸⁸ Servizio Studi Camera, *"Il Ciclo di Bilancio"*, Camera dei Deputati, 26 settembre 2019, Roma.

⁶⁸⁹ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *"Relazione Annuale 2019"*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

8.4.4 Le Raccomandazioni della Commissione all'Italia

Nel meridione dell'Italia possiamo riscontrare da parte delle piccole imprese delle strategie che sono volte ad aumentare la produttività. Quali l'innovazione dei prodotti, dei processi e delle organizzazioni. Dai primi anni 2000 gli investimenti in attività immateriali sono notevolmente inferiori alla media dell'Unione Europea, questo crea ovvi problemi di produttività. La spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo è pari a quasi la metà del livello medio di spesa della zona euro. Il sostegno pubblico alla spesa da parte delle imprese destinate alla ricerca e allo sviluppo rimane modesto, anche se viene lodato lo sforzo da parte degli incentivi fiscali.⁶⁹⁰ La spesa pubblica viene destinata alla ricerca e allo sviluppo è inferiore alla media della zona euro, i bassi livelli di innovazione potrebbe anche rallentare la transizione verso un'economia verde, che è una delle priorità all'interno delle linee guida della politica economica dell'Unione Europea.⁶⁹¹

Per poter migliorare i risultati dell'Italia in materia di innovazione sono necessari ulteriori investimenti in attività immateriali, così come una maggiore attenzione al trasferimento di tecnologia, tenendo conto delle debolezze a livello regionale e delle dimensioni delle imprese. Il sostegno pubblico alla spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo può essere migliorato mediante una combinazione equilibrata di misure dirette e indirette e una valutazione approfondita degli incentivi fiscali a carattere temporaneo che ad oggi sono in vigore, al fine di rendere permanenti quelli che si sono dimostrati più efficienti, in maniera tale da poter ottimizzare la produzione. Le misure a sostegno della conoscenza (come i *cluster* tecnologici) e della cooperazione tra imprese che aiutano soprattutto le imprese più piccole ad affrontare queste difficoltà e ad

⁶⁹⁰ Commissione Europea, “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni”, Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell'Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo.

⁶⁹¹ Cristina Gagliarducci, “UE: Legge di Bilancio 2020 promossa con riserva. Che significa?”, Economia e Finanza, Money.it, 20 novembre 2019, Milano.

aumentare la loro troppo bassa produttività che non può stare al passo con gli standard europei.⁶⁹²

Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economia dell'Italia, che ha realizzato una relazione per paese nell'anno 2019. Iniziando un'analisi sul programma di stabilità 2019, tale programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito che viene dato alle raccomandazioni prodotte per l'Italia negli anni precedenti.⁶⁹³ La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza al fine della sostenibilità della politica fiscale e della politica socioeconomico dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la *governance* dell'Unione al suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.⁶⁹⁴

La Commissione e della citata valutazione da parte del Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. Attraverso a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n.1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 a 5. Le raccomandazioni sulla politica economia e della zona euro. Le politiche fiscali generano raccomandazioni per correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico.⁶⁹⁵

⁶⁹² F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *"Relazione Annuale 2019"*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁶⁹³ Simone Romano, Lorenzo Vai, Nicoletta Pirozzi, *"Le Finalità del Bilancio Europeo e le prospettive di riforma: proposte per l'Italia"*, Istituto Affari Internazionali, 2018, Roma.

⁶⁹⁴ Pierluigi Coppola, *"Analisi Costi-Benefici del nuovo collegamento Ferroviario Torino-Lione redatta dal gruppo di lavoro sulla valutazione dei gruppi"*, Nota, 24 giugno 2019, Bruxelles.

⁶⁹⁵ Servizio Studi Camera, *"Il Ciclo di Bilancio"*, Camera dei Deputati, 26 settembre 2019, Roma.

8.4.5 Analisi sulla Tutela Economica dei Cittadini Italiani dell'Unione Europea

Le raccomandazioni fornite da parte della Commissione all'Italia sulla sua politica fiscale, onde evitare che miri la stabilità dell'Unione Europea, sono riassumibili ed esplicabili in 5 punti.⁶⁹⁶

Al primo punto viene assicurata una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del Pil, utilizzando entrate straordinarie per allocare la riduzione del rapporto debito pubblico/Pil; quindi spostare la pressione fiscale e riformando i valori catastali non aggiornati.⁶⁹⁷ Quindi poter contrastare l'evasione fiscale (omessa fatturazione) cioè potenziando la fatturazione elettronica obbligatoria anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti,⁶⁹⁸ quindi attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Al secondo punto viene inquadrata la possibilità di poter intensificare lo sforzo per contrastare il lavoro sommerso, che deve garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficientemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili, per sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale,⁶⁹⁹ in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità, per migliorare i risultati scolastici, anche adeguati

⁶⁹⁶ Regolamento (UE) n.1176/2011, *Articolo 6*, Consiglio dell'Unione Europea.

⁶⁹⁷ Ana-Paula Laussy, *"Guida all'Analisi Costi-Benefici dei Progetti d'Investimento"*, Commissione Europea, 2014, Bruxelles.

⁶⁹⁸ Articolo 291 TFUE.

⁶⁹⁹ Articolo 323 TFUE.

investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.⁷⁰⁰

Al terzo punto viene posto l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture tenendo conto della disparità regionali, per poter migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nella competenza dei dipendenti pubblici, per accelerare la digitalizzazione e per aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, locali e affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi all'impresa, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.⁷⁰¹

Al quarto punto viene ridotta la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, in cui viene inclusa quello che già all'esame del legislatore, migliora l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali per ridurre la durata dei processi penali, che in Italia vengono ritenuti troppo lunghi rispetto agli standard europei.⁷⁰²

Al quinto punto viene basata in maniera della ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolar modo le banche di piccole e medie imprese a seconda delle dimensioni, possono migliorare l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista, per poter migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative, di cui l'economia italiana in questo momento ha gran bisogno.⁷⁰³

⁷⁰⁰ Commissione Europea, *“Raccomandazioni del Consiglio”*, Commissione Europea, 6 maggio 2019, Bruxelles.

⁷⁰¹ F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D'Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *“Relazione Annuale 2019”*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

⁷⁰² Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *“Raccomandazioni Consiglio Europeo”*, Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma.

⁷⁰³ Commissione Europea, *“Raccomandazioni del Consiglio”*, Commissione Europea, 6 maggio 2019, Bruxelles.

Capitolo 9: La legge di bilancio 2020

9.1 La Legge di Bilancio 2020

La Legge di Bilancio 2020 è stata approvata tramite la Legge n. 160, il 27 dicembre 2019, sotto il nome: bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, che è composta da 19 articoli, in cui ci sono 884 commi, una nota integrativa e 7 allegati.

9.1.1 Principali Punti di analisi

All'interno della Legge di Bilancio 2020, sono state incentrate delle tematiche principali, che hanno posto un'ottima attenzione su determinati punti, che hanno richiesto delle differenti voci di spesa. Che risultano essere fondamentali da analizzare per far sì che siano chiare le decisioni da parte del Governo di come allocare i fondi italiani.⁷⁰⁴

In prima istanza non si può che osservare l'obiettivo raggiunto di riuscire a stabilizzare e sterilizzare le clausole di salvaguardia per il 2020, anche se ciò porta ad un parziale aumento per il 2021. Infatti, in futuro questo dovrebbe generare un aumento pari al 25% nel 2021 e al 26,5% nel 2022; aumento che si ripercuoterà anche per l'Iva ridotta che passerà dal 10% al 12 % nello stesso periodo. Il blocco dell'Iva va nella stessa riduzione del taglio al cuneo fiscale, che è stato pensato come un alleggerimento del peso fiscale sui lavoratori dipendenti, tramite l'istituzione di un fondo *ad hoc* con dotazione di 3 miliardi nel 2020 e 5 miliardi nel 2021.⁷⁰⁵

⁷⁰⁴ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?", The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁰⁵ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano.

Un'altra tematica importante per la Legge di bilancio è stata l'abolizione del super ticket per la sanità, a cui si aggiungono gli investimenti in innovazione e strutture più moderne, sempre in campo sanitario.⁷⁰⁶

L'introduzione di nuovi premi che siano volti ad agevolare i pagamenti elettronici, ossia quella tipologia di pagamento che sono tracciabili. Questa motivazione è uno dei principali passi in avanti contro la possibilità di evasione fiscale, che andrebbe a essere contrastata dalla tracciabilità dei pagamenti.⁷⁰⁷

Vi è un incremento di misure a sostegno economico per i nuclei a basso reddito viene istituito da un "fondo assegno universale e servizi alla famiglia", da qui vengono elargiti i bonus legati alla maternità e alla nascita; per questa motivazione fondamentale per contrastare l'invecchiamento della popolazione. Invecchiamento della popolazione che viene tutelata da parte di quota 100, che viene mantenuto e non abolito come pensato in prima istanza.⁷⁰⁸

L'istituzione di nuove tassazioni, al fine di poter imprimere una nuova condizione all'economia ma anche alla salute dei cittadini e dell'ambiente per il nostro paese. Le tassazioni in questione sono: *sugar tax*, *plastic tax*, *robin tax*, la tassa sulle auto aziendali e la tassa sui giochi.⁷⁰⁹

Nella Legge di bilancio sono state effettuate dei fondamentali aumenti di spesa per lo studio universitario, andando ad aumentare il fondo da 16 miliardi a 31 miliardi di euro. Ma al contempo sono stati tagliati i bonus che venivano elargiti per merito ai docenti.⁷¹⁰

⁷⁰⁶ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti", Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

⁷⁰⁷ Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁷⁰⁸ Gualtieri, "Dibattito su Alcuni Aspetti Relativi alla Ricerca della Legge di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 16 novembre 2019, Roma.

⁷⁰⁹ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

⁷¹⁰ Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

È stato dichiarato come sia un obiettivo costituire un fondo *ad hoc* per incentivare gli investimenti *green* in maniera tale da poter fare in modo che si possano ridurre le emissioni. Oltre all'aggiunta di nuovi bonus economici e all'aver confermato bonus già confermato.⁷¹¹

9.1.2 Trend Macroeconomici

All'interno delle tendenze degli indicatori dell'Unione Europea e mondiale sono legate ad un peggioramento. Per questo motivo le principali banche centrali mondiali (BCE e FED) hanno dato come risposta un rallentamento alle attività economiche, dapprima modificando la comunicazione riguardo al futuro corso della politica monetaria (*foreward guidance*) e in seguito attuando concreti provvedimenti espansivi. Questo ha generato un calo dei tassi d'interesse e ad un complessivo accomodamento delle condizioni finanziarie.⁷¹²

In particolare, la BCE ha richiesto ai governi di attuare delle politiche fiscali espansive, in riferimento ai paesi dell'area euro che hanno bilanci pubblici in avanzo. Quindi, vi è stato un ampio consenso sull'idea che nell'eventualità di una grave crisi economica vi sarebbero ampi spazi per attuare vigorose misure di stimoli fiscali, nel breve periodo è lecito attendersi solo un limitato sostegno alla crescita da parte della politica fiscale nell'area euro.⁷¹³

Vi sono previsioni macroeconomiche ufficiali mondiali che si basano sulle proiezioni della crescita reale del PIL mondiale e della crescita delle importazioni nei partner commerciali dell'Italia effettuate da previsori indipendenti. Seguendo le previsioni è necessario analizzare le stime sulla

⁷¹¹ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?", The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷¹² Roberto Gualtieri, "Documento Programmatico di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e Finanza, settembre 2019, Roma.

⁷¹³ Roberto Gualtieri, "Documento Programmatico di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e Finanza, settembre 2019, Roma

crescita del PIL mondiale, che nel 2018 era di 3,9%, nel 2019 è sceso al 3,3 %, per poi passare nel 2020 al 3,0%, nel 2021 per poter crescere al 3,3% e nel 2022 per poter crescere al 3,5%. Contestualmente è necessario osservare la crescita media dei mercati di export dell'Italia che nel 2018 si è attestata al 4,8%, nel 2019 è sceso a 1,5%, nel 2020 dovrebbe risalire del 1,9%, per continuare la crescita al 3,0% e nel 2022 al 3,2%; questo genererebbe un calo di solo 1 anno.⁷¹⁴

Il tasso di cambio dell'area euro dovrebbe continuare a essere relativamente vantaggioso, andando di pari passo a dei prezzi di petrolio che dovrebbero essere positivi per l'area euro.

Relativamente alla situazione italiana le variabili interne sono invece notevolmente migliorate, in particolare per quanto riguarda lo spread sui titoli sovrani e più in generale le condizioni finanziarie. Di pari passo si possono osservare i tassi d'interesse che sono diminuiti in previsione dell'allineamento delle condizioni monetarie da parte della BCE e lo spread di rendimento dei titoli di Stato contro Bond è tornato sui livelli iniziali del 2018 (ovverosia dei rendimenti ai minimi storici).⁷¹⁵

Nel programma di stabilità vi sono stime econometriche che vanno a indicare che a parità di altre condizioni il calo dello spread sul debito sovrano di quest'anno aggiungerebbe 0,1% al tasso di crescita del PIL nel 2019, 0,4% nel 2020 e quindi 0,7% e 0,8% rispettivamente, nei 2 anni successivi. Vi è una modesta crescita reale del PIL registrata nel 1° semestre di quest'anno è stata in linea con le previsioni del Patto di Stabilità. Nel secondo semestre del 2019, invece, il tasso di crescita ora previsto è notevolmente inferiore a quello preventivato in tale documento, questo produce nel 2019/2020 un calo dell'effetto di trascinamento.⁷¹⁶

⁷¹⁴ Relazione Previsionale e Programmatica- RPP-2020

⁷¹⁵ Roberto Gualtieri, "Documento Programmatico di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e Finanza, settembre 2019, Roma

⁷¹⁶ Decisione di Finanza Pubblica 2020- DFP 2020

Tale situazione produce dei livelli di fiducia delle imprese ancora deboli e dell'evoluzione negativa delle prospettive globali discusse in precedenza, la previsione della crescita del PIL reale per il 2020 è stata ridotta dallo 0,8% nel Patto di stabilità allo 0,4% dello scenario tendenziale del presente documento.⁷¹⁷ La manovra 2019-2020 prevede un possibile aumento delle imposte indirette (per lo più il preventivato aumento IVA), che dovrebbe essere pari all'1,3% del PIL nel gennaio 2020 e un ulteriore aumento di 0,3% nel gennaio 2021.

Il modello econometrico ITEM, tenendo conto degli impatti ritardati e l'aumento delle imposte indirette ridurrebbe di circa 0,4% il tasso di crescita del PIL reale nel 2020, e dello 0,6% nel 2021 e dello 0,1% nel 2022. Gli effetti stimati dalle variabili esogene la crescita del PIL reale seguirebbe una tendenza di graduale accelerazione, salendo allo 0,4% nel 2020 e quindi allo 0,8% nel 2021 e all'1% nel 2022. Anche se l'aumento dell'IVA fosse solo parzialmente traslato sui mezzi, la crescita del deflatore del PIL aumenterebbe comunque rispetto al risultato del 2019. La crescita nominale del PIL aumenterebbe dall'1% di quest'anno, al 2,3% nel 2020 e nel 2021 al 2,5% nel 2022.⁷¹⁸

I dati di monitoraggio relativi ai versamenti del 30 settembre 2019 dei contribuenti ai quali si applicano gli ISA e degli altri soggetti che applicano il regime forfettario agevolato, che cifrano in circa 10,7 miliardi di euro il gettito versato alla fine di settembre. Le proiezioni dei risultati dell'autoliquidazione per l'anno in corso mostrano uno scostamento positivo di circa 1.500 milioni di euro rispetto alle previsioni su base annua incluse della NadeF.⁷¹⁹

In caso di maggiori entrate hanno natura permanente e strutturarle, che pertanto si ripercuotono sull'intero periodo di previsione. L'indebitamento che viene previsto per l'anno 2019 si conferma perciò in linea con la NadeF, mentre per l'anno 2020 lo stesso operatore ha stimato complessivamente maggiori entrate

⁷¹⁷ Programma di Stabilità 2020- PS2020

⁷¹⁸ Relazione Previsionale e Programmatica 2020- RPP2020

⁷¹⁹ Roberto Gualtieri, "Documento Programmatico di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e Finanza, settembre 2019, Roma

per circa 3 miliardi di euro. In questo campo seguendo i dati ISTAT il disavanzo tendenziale per quest'anno dovrebbe attestarsi al 2,2% del PIL, un livello inferiore rispetto al 2,4% del PIL previsto nel Programma di Stabilità ma leggermente superiore al 2,0% previsto nella comunicazione effettuata verso la Commissione dell'Unione Europea.⁷²⁰

In questo caso vi è il saldo primario che dovrebbe raggiungere un avanzo dell'1,3% del PIL (1,2% nel Patto di Stabilità) e gli interessi dovrebbero essere di poco inferiori al 3,4% del PIL. Andando a incidere così sull'indebitamento netto che scenderà all'1,3% del PIL nel 2020, all'1,12% nel 2021 e allo 0,8% del PIL nel 2022, tutto ciò grazie ad un miglioramento dell'avanzo primario fino al 2,1% del PIL nel 2022 e alla diminuzione dei pagamenti per interessi, in discesa al 2,9% del PIL nel 2022.⁷²¹

9.1.3 Obiettivi Programmatici per il triennio 2020-2022

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica, creando al contempo spazi fiscali per completare al contempo l'attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica nel sostegno della sostenibilità ambientale e sociale e dello sviluppo delle competenze. Fra le principali misure previste dalla nuova Legge di Bilancio si segnala la sterilizzazione totale della clausola di salvaguardia 2020, e la riduzione parziale per il 2021 e il 2022, tali iniziative vertono sia per gli investimenti pubblici e privati, a cui si aggiunge la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, l'aumento delle risorse destinate all'istruzione e alla ricerca scientifica, e alla tecnologia ed un piano forte e determinato contro l'evasione fiscale.

⁷²⁰ Programma di Stabilità 2020- PS2020

⁷²¹ Programma Nazionale di Riforma 2020- DEP2020

Il rifinanziamento delle “politiche invariate” all’interno dell’obiettivi programmatici si basa di gran lunga sugli investimenti pubblici per cui sono stati stanziati in maniera aggiuntiva 9 miliardi per il lasso di tempo del triennio 2020-2022, a cui si aggiungono 55 miliardi complessivi su un orizzonte di 15 anni, in favore di 2 nuovi fondi di investimento, la cui gestione sarà affidata a Stato e in maniera surrogata ad altri Enti Territoriali.⁷²² Il tema preso maggiormente in considerazione dal punto di vista degli investimenti è quello ambientale, in maniera tale che risulti essere priorità del Governo attraverso la realizzazione del *Green New Deal*, in prima istanza, la realizzazione di un piano di investimenti pubblici che devono stipulati in maniera sinergica rispetto agli investimenti privati. Nel 2020 gli investimenti previsti dalla Legge di Bilancio si collocano all’interno dell’obiettivo di indebitamento netto del 2,2%. Il biennio successivo rispetto il piano di bilancio meno restrittiva rispetto allo scenario a legislazione vigente nel 2020 e nel 2021, che è leggermente più restrittiva nel 2022, anno in cui ci dovrebbe essere un consolidamento fiscale.⁷²³

Questo provoca un impatto netto sul PIL reale così da quantificare in via prudenziale nello 0,2% di crescita aggiuntiva sia nel 2021 che nel 2022 rispetto al possibile scenario tendenziale. La previsione di crescita del PIL dal lato della domanda provoca una crescita nei consumi delle famiglie così da farlo aumentare in maniera moderata nel 2019, essendo supportata dalla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.⁷²⁴ Questo genera per gli investimenti fissi lordi che si evolvono a tassi poco superiori a quelli previsti per quest’anno. Gli investimenti in costruzione potrà essere una delle componenti più dinamiche all’interno del periodo 2020-2021, grazie anche alla possibile ripresa prevista da parte degli investimenti pubblici.⁷²⁵

⁷²² Programma Nazionale di Riforma 2020- DEP2020

⁷²³ Roberto Gualtieri, “*Documento Programmatico di Bilancio 2020*”, Ministero dell’Economia e Finanza, settembre 2019, Roma.

⁷²⁴ Relazione Previsionale e Programmatica 2020- RPP2020

⁷²⁵ Havik, “*The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps*”, European Economy, Economic Papers n. 535, Bruxelles, 2014.

A ciò si aggiunge la possibilità che vi siano delle esportazioni che varino seguendo le proiezioni del commercio mondiale, attraverso una crescita più lenta durante il 2020 oltre un successivo miglioramento. Quindi, la crescita delle importazioni dovrebbe poter riprendere col migliorare della domanda interna, mentre il contributo delle scorte alla crescita del PIL è previsto ancora in maniera negativa nel 2020, e per fortuna dovrebbe riuscire a diventare leggermente positivo durante il periodo 2021-2022.

Invece, in riferimento al mercato del lavoro, la crescita dell'occupazione dovrebbe seguire gli sviluppi ciclici, con un aumento del tasso occupazionale attestabile al 60,5% con una contestuale riduzione del tasso di disoccupazione pari al 9,1%, basandoci sull'ultimo anno della previsione.⁷²⁶ Quindi seguendo lo stesso scenario tendenziale, le previsioni programmatiche riflettono l'aspettativa che le politiche di attivazione (in questo caso particolare parliamo proprio del Reddito di Cittadinanza oltre alla partecipazione del mercato del lavoro da parte della popolazione femminile) comportino un aumento significativo del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. In tale situazione guardando al tasso di partecipazione nel caso in cui rimanesse stabile rispetto a quelli attuali, il tasso di disoccupazione potrebbe arrivare al di sotto dell'8% nell'ultimo anno della previsione ovvero nel 2022.

In questa istanza riguardano la crescita nominale è messa in pericolo, dato che vi sono rischi che caratterizzano l'attuale congiuntura, questo ritiene che un'intonazione della politica di bilancio programmatica, e in particolar modo dal residuo aumento delle imposte indirette durante il biennio 2021-2022.⁷²⁷ Questo ci porta al fatto che il saldo strutturale durante il 2019 dovrebbe chiudersi con un disavanzo strutturale dell'1,2% del PIL, così da risultare in calo rispetto all'1,5% del 2018, segnando così un miglioramento potenziale dello 0,3%. Il disavanzo strutturale dovrebbe poi aumentare leggermente all'1,4% del PIL nel 2020, prima di poter scendere al di sotto dell'1,2% nel 2021 e all'1% del PIL

⁷²⁶ Programma Nazionale di Riforma 2020- DEP2020

⁷²⁷ Havik, *"The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps"*, European Economy, Economic Papers n. 535, Bruxelles, 2014.

nel 2022. Questo porta ad una manovra che individua risorse a copertura degli investimenti per un ammontare vicino a 15 miliardi di euro.⁷²⁸

In questo caso si può osservare che nel dettaglio l'azione di revisione e rimodulazione della spesa pubblica a livello centrale quello che consentirà di reperire risorse per una cifra prossima a 2,7 miliardi di euro, la rimodulazione selettiva delle agevolazioni fiscali e di tutta quella tipologia di sussidi che possono risultare dannosi per l'ambiente, nonché l'aumento della tassazione sugli imballaggi di plastica per l'ambiente, che genera un aumento della spesa per oltre 2 miliardi di euro.⁷²⁹

Per questo motivo possiamo osservare come il decreto-Legge sia un insieme di misure per il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali che assicureranno complessivamente maggiori entrate per una cifra vicino a 3,2 miliardi di euro, oltre i 4,3 miliardi che possibilmente saranno reperite attraverso un successivo pacchetto di ulteriori misure fiscali. Che possono avere tre tipologie di intervento possibili: in prima istanza vi potrebbe essere un intervento per limitare gli abusi della Flat Tax per le partite Iva, la seconda possibile istanza vi è il probabile "blocco" per il periodo d'imposta del 2019 della deducibilità delle poste di avviamento pregresse, o nella terza opzione un possibile intervento sui giochi.⁷³⁰

⁷²⁸ Aggiornamento della Previsione per l'anno in corso 2020- AGGRPP2020

⁷²⁹ Roberto Gualtieri, *"Documento Programmatico di Bilancio 2020"*, Ministero dell'Economia e Finanza, settembre 2019, Roma.

⁷³⁰ Relazione di Economia e Finanza 2020- REF2020

9.1.4 Nota di Aggiornamento al DEF 2020

Il 27 settembre 2019 è stata pubblicata come ogni anno la Nota di aggiornamento al DEF, in cui sono state trattate principalmente le seguenti tematiche: in prima istanza vi è la crescita economica, che tramite l'incremento degli investimenti pubblici nello specifico di quelli per l'innovazione, per la conversione nell'economia verde e per il potenziamento delle infrastrutture materiali, immateriali e sociali, a partire dagli asili nido (che sono stati ritenuti una delle tematiche più importanti).⁷³¹

Fondamentale al suo interno vi è l'interesse dell'azzeramento delle clausole di salvaguardia Iva per il 2020, e il tentativo della riduzione per il biennio 2021-2022, naturalmente tale operato sarebbe fondamentale per proteggere la stabilità dell'economia italiana. Per rilanciare l'economia italiana si continua a mantenere e cavalcare la misura espansiva per il bonus Renzi anche all'interno del 2020, che entra nella stessa tipologia di manovra del taglio del cuneo fiscale. L'altra faccia della medaglia per il rilancio economico dello Stato italiano, è pensato tramite un potenziale aumento della produttività del sistema economico, che può essere pensato tramite un rafforzamento della pubblica amministrazione e della giustizia, a cui si aggiunge la digitalizzazione dei pagamenti che provano ad eliminare il mercato "nero" in Italia.⁷³²

Per ottimizzare il sistema mercato del lavoro, vi è l'intenzione di rafforzare le politiche della riduzione della disuguaglianza e della disoccupazione in Italia, in particolare per poter migliorare la condizione della disoccupazione femminile e quella giovanile. Sempre per poter compensare la situazione del mercato del lavoro, vi è la lotta all'evasione fiscale per una stretta compensazione all'INPS. In questo caso vi è il valore della manovra 2020 si aggira quindi intorno ai 29-30 miliardi di euro, che viene sostenuto anche attraverso tagli alla spesa e sconti fiscali (per un valore che si aggira intorno a 3,5 miliardi di euro), portando il

⁷³¹ *Documento Programmatico di Bilancio 2020*: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁷³² Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti", Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

deficit a 2,2% nel 2020, con una crescita che si dovrebbe attestare solamente intorno allo 0,6%, e generando un debito al 135,% rispetto al Pil. ⁷³³

9.1.5 Risorse Finanziarie

Le risorse finanziarie necessarie per poter effettuare tale manovra economia sono state effettuate tramite principalmente alcune voci di spesa. La spesa più corposa è stata quella effettuata per bloccare l'aumento dell'Iva, che ha richiesto 23,1 miliardi di euro. Oltre alle spese indifferibili che provengono dal debito pubblico, che vengono stimate tra i 4 e i 5 miliardi di euro, insieme ai 6-7 miliardi stanziati per riuscire a effettuare il taglio del cuneo fiscale. Oltre le spese preventivate ma non quantificate che devono essere usate per il salario minimo. ⁷³⁴

Alla Commissione dell'Unione Europea è stata richiesta una flessibilità che varia tra 0,4% e 0,5% di punti percentuali del Pil, oltre quelli già considerati del 3%, a cui si aggiungerà lo 0,18% già ottenuti per far fronte al dissesto idrogeologico e alla caduta del ponte Morandi a Genova. Questo comporta un altro vincolo pari a 10-12 miliardi di euro da utilizzare per il salario minimo, il cuneo fiscale e l'assegno unico familiare. ⁷³⁵

Oltre alle novità già introdotte come: la detrazione fiscale concernente interventi sugli immobili, la detrazione Irpef al 50 % per lavori di ristrutturazione edilizia, oltre al bonus previsto degli immobili, e alle ulteriori detrazioni Irpef e Ires che

⁷³³ Daniela Tumietto, *“Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali”*, Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

⁷³⁴ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?”*, The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷³⁵ *Documento Programmatico di Bilancio 2020*: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

sia al 65% con lavori di efficientemente energetico attraverso l'introduzione del Sismabonus (con detrazioni fino al 50 %).⁷³⁶

9.1.6 Strutturazione delle Risorse Finanziarie

L'aumento delle tasse per le auto aziendali nel 2020 prevede un gettito previsto di 300 milioni, così da andare a ridurre l'imponibile fiscale sulle auto promiscue affidate ai dipendenti (il cosiddetto saldo zero). Oltre alla tassa sulla plastica, che prevede oltre al rinvio di 3 mesi (quindi sarà operativa a giugno 2020), con una riduzione della tassazione dell'85% per ogni euro su kilo di plastica impiegato. E la tassa sullo zucchero che invece ha visto la sua entrata in vigore al primo ottobre 2020, con cui si vedrà un aggravio di 10 € per ogni 100 litri di bevande zuccherate prodotte.⁷³⁷

Il cuneo fiscale prevede la partenza da luglio 2020, con una strutturazione di tre fasi, ovverosia un taglio di 15 euro al mese per coloro i quali ricevono il bonus di 80 euro di "Renzi", quindi coloro i quali percepiscono un reddito tra gli 8 mila e i 24 mila euro lordi annui. Poi la detrazione di 33 euro al mese, per cui vi è un bonus parziale e ha quindi tra i 24 mila e i 26.600 mila euro di reddito lordo annuo; oltre a 95 euro al mese per le persone che, invece, posseggono un reddito tra i 26.600 e i 35 mila euro annui (sempre lordi).⁷³⁸

Vi è un regime forfettario all'interno della Legge di Bilancio, per cui viene reintrodotta il requisito relativo al sostentamento delle spese per il personale e

⁷³⁶ Anna Maria D'Andrea, "Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata", *Informazione Fiscale*, 24 dicembre 2019, Roma,

⁷³⁷ Gualtieri, "Dibattito su Alcuni Aspetti Relativi alla Ricerca della Legge di Bilancio 2020", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 16 novembre 2019, Roma.

⁷³⁸ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", *Agenda Digitali*, 17 dicembre 2019, Milano

lavoro accessorio per un ammontare complessivo che non deve essere superiore ai 10 mila euro lordi. È stata reintrodotta anche la causa di esclusione relativa al conseguimento (esclusa nel 2019), in cui i redditi da lavoro dipendente o assimilato superiori a 30 mila euro lordi annui.⁷³⁹

Vi è una riduzione di 1 anno del termine di decadenza per l'accertamento fiscale, per i contributi che hanno un fatturato annuo costituito esclusivamente da fatture elettroniche. La rilevanza del reddito è soggetta a imposta sostitutiva per determinare la condizione di ogni familiare a carico, per poter effettuare ogni possibili detrazioni per carichi familiari, a cui si aggiungono altre detrazioni istituite dall'ex Art.13 TUIR e quelle per canoni di locazione (Art. 16 TUIR) e, in generale, per stabilire la spettanza o la misura di benefici, per stabilizzare la spettanza o la misura di benefici, fiscali e non, collegati al possesso di requisiti reddituali, come può essere l'ISEE.⁷⁴⁰

Inoltre, non è stata toccata la cedolare secca, nel 2020, sugli affitti a canone concordato che è stata lasciata al 10 % e sarà resa strutturale, ossia valida per sempre mentre non sono stati ottenuti risultati per la cedolare secca sui negozi che per tale motivazione non verrà prorogata. Vengono anche istituiti i contratti beneficiati della cedolare secca, in arrivo per agevolazione su Imu e Tasi. I fondi per impedire dall'aliquota saranno presi sulla c.d. della tassa sulla fortuna che prevede un prelievo tra il 15 e il 25 % sulle vincite ai giochi al di sopra dei 500 €.⁷⁴¹

L'industria 4.0 è stata effettuata oggetto di intenso finanziamento all'interno di questa Legge di Bilancio 2020, infatti, i fondi saranno aumentati a 140 miliardi

⁷³⁹ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?”*, The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁴⁰ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti”*, Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

⁷⁴¹ Anna Maria D'Andrea, *“Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata”*, Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma,

di euro a patto che sia sostenibile per l'ambiente, e quindi non provochi danni ambientali.⁷⁴²

Nella Legge di Bilancio 2020 i fondi per il bonus famiglia sono stati aumentati e arrivano a 600 milioni di euro che saranno utilizzate in difforme maniera, la carta bimbi da 400 euro al mese per ogni figlio per acquistare servizi tra cui babysitter e asilo nido. L'assegno universale per la natalità, attraverso il bonus bebè esteso a prescindere dall'ISEE (importo diviso per tre fasce diverse: che prevedono benefici economici pari a 80 €, 120 € e 160 €). Poi il bonus per gli asili nido che sono pari a 250 euro al mese, che sono pari a circa 3.000 euro annui. Il bonus mamma domani 2020 prevede che sarà rifinanziato ma dovrebbe poi sparire per il 2021, a causa dell'entrata in vigore dell'assegno unico dei figli a carico. E infine, il congedo paternità che sia viene aumentato da 5 a 7 giorni.⁷⁴³

Infine, il bonus agricolo che prevede delle agevolazioni agricoltura per il 2020, che viene previsto nella Legge di Bilancio 2020, e poi inserito all'interno del Decreto Fiscale.⁷⁴⁴

⁷⁴² Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?”*, The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁴³ *Documento Programmatico di Bilancio 2020*: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁷⁴⁴ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti”*, Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

9.1.7 Decreto Fiscale

All'interno del Decreto Fiscale 2020, vi sono diverse voci importanti, che così noi proveremo a introdurre e dettagliare.

In prima istanza, una delle principali cause è stata una situazione economica molto particolareggiata che ha attirato in larga parte l'attenzione della popolazione italiana, ovverosia la riduzione dell'Iva dal 22% al 5 % per gli assorbenti compostabili o lavabili, così come è stato previsto da un emendamento al dl Fisco approvato dalla commissione finanza alla Camera.⁷⁴⁵

Il rinvio al 6 marzo per le multe per chi non si adegua alle nuove norme su seggiolini auto per i bambini e fa salire da 1 a 5 milioni per gli stanziamenti previsti nel 2020 sotto forma di credito di imposta. La RC auto familiare del 2020 prevede un'unica classe di merito per tutte le auto e moto appartenenti allo stesso nucleo familiare. Con il solo requisito che è: “la responsabilità esclusiva o principale paritaria negli ultimi 5 anni”.⁷⁴⁶

Il bonus Tari per le famiglie a basso reddito ISEE. Con un aumento delle tasse di soggiorno fino a 10 € giornalieri. La conferma del carcere per i grandi evasori, che prevedono nel 2021 nuove modalità per il rimborso IRPEF a ottobre 2020, e un aumento della platea di contribuiti che potranno utilizzare il modello del 730 ai fini della dichiarazione dei redditi 2020. E l'imposizione della lotteria degli scontrini con una proroga al 1° luglio 2020. L'esclusione delle sanzioni per i commercianti che rifiuteranno il codice lotteria del contribuente ai fini della partecipazione alla lotteria, la multa sarà sostituita dalla possibilità del consumatore di denunciare l'omissione e di conseguenza far scattare controlli

⁷⁴⁵ Gualtieri, *“Dibattito su Alcuni Aspetti Relativi alla Ricerca della Legge di Bilancio 2020”*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 16 novembre 2019, Roma.

⁷⁴⁶ Daniela Tumietto, *“Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali”*, Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

per l' esercente. Non verranno effettuate delle multe per coloro i quali abbiano partita Iva e non si siano adeguati ad avere un POS nel 2020.⁷⁴⁷

All'interno del decreto fiscale è stato introdotto la compensazione fiscale derivante dal modello F24, in cui viene ridotto a 250 € la multa, per coloro i quali gli scarti relativi e la compensazione di importo superiore a 5.000 € e quindi viene fissata al 5% di quelle inferiori. Un altro limite che viene inserito è quello per il contante che nel 2020 passerà da 5.000 € a 2.000 €, per poi abbassarsi nel 2021 a 1.000 €. ⁷⁴⁸

Il potenziale inserimento del bonus bici per cui si proverà a rendere più sostenibile la mobilità italiana, attraverso la possibilità che la rottamazione di un'auto inquinante partì a un bonus economico (in questione vi sono le Euro 03). Nello stesso settore vi è la nuova gestione di un bollo auto non pagato, e dal prossimo anno per chi non ha pagato il bollo ci sarà l'iscrizione a ruolo sprint. In pratica saranno concessi 30 giorni di tempo per regolarizzare la propria posizione, pena la trasformazione dell'avviso dell'Agenzia delle Entrate in cartello di pagamento. Sempre per il bollo auto viene istituita una banca dati, in cui vi sono i dati PRA e dati relativi al bollo auto, accessibili da Agenzia delle Entrate, le regioni e le province, ciò consentirà a ridurre l'evasione del bollo auto. L'ultima parte dedicata al bollo auto prevede che dal 2020 il pagamento deve essere effettuato tramite PagoPA, ovvero la piattaforma dei pagamenti della pubblica amministrazione, così da avere una maggiore trasparenza.⁷⁴⁹

In ultima istanza vi è l'agevolazione per le partite Iva delle persone disabili, portata al 4%, inoltre, stessa aliquota percentuale è stata imposta anche per le auto elettriche e le auto ibride.⁷⁵⁰

⁷⁴⁷ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?", The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁴⁸ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

⁷⁴⁹ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti", Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

⁷⁵⁰ Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

9.1.8 Previsioni Legge di Bilancio

Nelle previsioni della Legge di Bilancio 2020, sono molteplici i temi che devono essere trattati e proveremo ad effettuare una panoramica almeno sui principali.

In prima istanza, non si può analizzare il blocco dell'aumento dell'Iva nel 2020, infatti, è prevedibile che vi sia lo stop all'aumento dell'Iva dal 1° gennaio 2020. Le risorse che servono per impedire lo scatto dell'Iva verso l'alto sono stimabili approssimativamente a 23,1 miliardi di euro.⁷⁵¹

Oltre al blocco dell'aumento dell'Iva vi è l'introduzione di una "flat tax" per partite Iva nel 2020, questa misura in realtà dovrebbe essere una tassazione forfettaria, per cui i titolari di partite Iva con ricavi non superiori a 65.000 €, avranno un'aliquota al 15%, e inoltre, una tassazione forfettaria. A cui dal 2021 si dovrebbe aggiungere la possibilità che per le partite Iva con fatturazione tra i 65.001 € e i 100.000 € vi sia l'applicazione di una tassazione per un'aliquota la 20%. Ma tale manovra era stata proposta durante il Governo Conte I, però dopo l'uscita della Lega dalla maggioranza di governo non è chiaro come l'asse M5s-Pd possa gestire questa tematica. Vi sono 3 possibili ipotesi sulla gestione di tale problematica, nel primo caso: vi è la conferma dell'aliquota per le due classi di reddito che oscilla dal 15% al 20%, per la seconda ipotesi vi è la possibilità che venga approvata anche l'aliquota al 20%, e invece, per la terza ipotesi vi sia la possibilità in cui sia cancellata la flat tax.⁷⁵²

Il reddito di Cittadinanza in questione nel nostro studio, che è stato messo in atto nel 2019, è stato confermato per l'anno 2020, e questo porta che vi siano 780 € netti al mese, per chi è disoccupato, o una cifra compensativa per coloro i quali lavorano ma sono sotto soglia di povertà. Il RdC potrebbe comunque essere migliorato e cambiato, come da richiesta di uno dei due principali attori di

⁷⁵¹ Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?", The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁵² Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

governo cioè il Pd, per quanto riguarda le sanzioni per chi non si presenta alle convocazioni o alle iniziative dei centri per l'impiego.⁷⁵³

Poi vi è il taglio del cuneo fiscale che è pensato per essere una misura vantaggiosa dei lavoratori, questo taglio del cuneo fiscale è una delle due misure cardine su cui sarà fondata la nuova Manovra 2020. Questo porta una nuova priorità al nuovo governo italiano di intervenire sui lavoratori riconoscendo loro una maggiore retribuzione in busta paga attraverso la diminuzione delle tasse. A tal proposito possiamo parlare del bonus Renzi più esteso o maggiorato, quindi un bonus di 500 € sul cuneo fiscale che coinvolgerebbe i redditi sotto la soglia di 26.000 €.⁷⁵⁴

Una delle altre possibili priorità all'interno della Legge di Bilancio, in particolar modo sotto la spinta del Movimento 5 stelle, per introdurre una retribuzione minima garantita per tutti i lavoratori. Il M5S chiede che non vi possa essere soglia al di sotto di 9 € l'ora, invece, il Pd in maniera più cauta esprime la necessità di discuterne con le parti sociali prima di poter determinare una cifra con la quale si possa definire la corretta soglia. Ma è facile comprendere come sia possibile che il salario minimo sarà compreso all'interno della Legge di Bilancio 2020.⁷⁵⁵

In campo sanitario vi saranno due possibili innovazioni economiche, attraverso l'abolizione del super ticket sanitario, a cui sarà molto probabilmente aggiunta la riforma dei ticket sanitari in base al reddito.⁷⁵⁶

Il Governo è molto interessato anche per migliorare la situazione in Italia che riguarda la parità di genere, nelle retribuzioni che vuol dire la possibilità che

⁷⁵³ Anna Maria D'Andrea, *“Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata”*, Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma,

⁷⁵⁴ Anna Maria D'Andrea, *“Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata”*, Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma,

⁷⁵⁵ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?”*, The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano.

⁷⁵⁶ Cristina Gagliarducci, *“La Legge di Bilancio 2020 in 10 Punti”*, Money.it, 17 dicembre 2019, Roma.

non vi sia differenza di stipendio tra uomo e donna a parità di ruolo e competenze. In questo senso si muove anche la possibile manovra verso l'imprenditoria femminile al fine di incentivare nuove imprese guidate da donne. E continuando in direzione della parità di genere vi è la possibilità di introdurre la conciliazione al lavoro famiglia, per il congedo di paternità obbligatorio, in ottemperanza alle direttive dell'Unione Europea.⁷⁵⁷

A tutto questo si aggiunge il giusto compenso per i lavoratori non dipendenti, in cui il governo vede l'obiettivo di introdurre il giusto compenso per i lavoratori non dipendenti "al fine di evitare forme di abuso e di sfruttamento in particolare a danno dei giovani professionisti anche a tutela del decoro della professione".⁷⁵⁸

Nel campo che riguarda principalmente le linee del welfare vi è il sostegno sociale verso i giovani con un basso reddito, e l'assegno unico per le famiglie meno abbienti, con un focus particolare per qui nuclei familiari molto numerosi e/o con chi ha al suo interno una persona affetta da disabilità che però dovrebbe slittare nel 2021.⁷⁵⁹

Una tematica molto importante affrontata principalmente per la spinta fornita dall'UE è l'ambiente, attraverso il *green new deal* con cui appunto il tema ambientale viene posto al centro delle politiche pubbliche. Il GnD dovrebbe prevedere una modifica agli investimenti, alla governance delle imprese e all'innovazione ambientale. Tali manovre sono previste attraverso il nuovo decreto clima, o anche definito decreto ambientale, in cui sarà inserito il bonus rottamazione per le auto Euro 33 e le moto Euro 02, con un incentivo di almeno

⁷⁵⁷ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

⁷⁵⁸ Anna Maria D'Andrea, "Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata", Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma,

⁷⁵⁹ Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

1.500 € per singolo veicolo, per tutte quelle zone interessate dalla procedura d'infrazione dell'Unione Europea che sia essa città metropolitana o meno.⁷⁶⁰

I pagamenti elettronici saranno incentivati attraverso una riduzione dei costi di transizione, incentivi preposti per diminuire l'evasione fiscale, a supportare tale tesi vi sono le possibilità appunto dei cosiddetti bonus befana e *cashback*.

La riforma fiscale viene basata su semplificazioni della rimodulazione delle aliquote IRPEF basate sulla progressività della tassazione, con un riordino delle agevolazioni fiscali. Tali riforme però saranno affrontate in maniera scarsa nella Legge di Bilancio 2020 a causa delle scarse risorse economiche, che hanno permesso solo pochi interventi, ma anche se correttamente mirati non potranno risolvere in totale le questioni economiche.⁷⁶¹

La scarsità di risorse incide anche sulla possibilità di crescita del Sud, anche se è stato previsto un aumento degli investimenti pubblici. Invece, da parte di vista degli investimenti privati vi sarà un aumento verso le startup e le piccole e medie imprese a carattere innovative, in cui vi è anche prevista la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, con una migliore portabilità dei dati, e un conseguente aumento del commercio elettronico, logistico, finanziario, turismo, industria e agricolo, e ecc.

Inoltre, si è parlato di una possibile estensione del riscatto di laurea agevolato, per favorire l'aumento delle iscrizioni universitarie.⁷⁶²

⁷⁶⁰ Anna Maria D'Andrea, "Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata", *Informazione Fiscale*, 24 dicembre 2019, Roma,

⁷⁶¹ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", *Agenda Digitali*, 17 dicembre 2019, Milano

⁷⁶² Cristina Gagliarducci, "La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?", *The Italian Post*, 30 dicembre 2019, Milano.

9.2 Focus per Il Reddito di Cittadinanza nella Legge di Bilancio 2020

All'interno della Legge di Bilancio 2020 viene usato che il disegno di Legge, n.1586, pubblicato il 2 novembre 2019, in cui viene analizzato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020, a cui si aggiunge il bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. In cui sono stati ristrutturati diversi numeri dei regolamenti dei ministeri, principalmente attraverso i seguenti: DPCM 4 aprile 2019, n.47, DPCM 11 giugno 2019, n.78, DPCM 19 giugno 2019, n.79, DPCM 19 giugno 2019, n.97, DPCM 19 giugno 2019, n. 99 e 100, DPCM 26 giugno 2019, n. 103.⁷⁶³

All'interno delle missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali vengono tutelate maggiormente determinate classi sociali, come il programma 24.12 in cui vengono citati i trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale della spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali e di inclusione attività, all'interno del quale vi è l'azione 24.12.6: in cui sono presenti i benefici connessi al permesso di soggiorno e qualifica di rifugiato, dove vengono soppresse le relative risorse che sono ricollocate nell'ambito dello stesso programma nell'azione.⁷⁶⁴ L'azione 24.12.3 produce a tutelare gli invalidi civili non autosufficienti e le persone con disabilità, a cui viene aggiunta l'azione 24.12.5 che riguarda gli assegni e le pensioni sociali, che devono consentire una visione sociale unitaria della spesa dedicata ai due principali interventi di assistenza sociale.

All'interno della Legge di Bilancio 2020 sono inseriti due commi dedicati al reddito di cittadinanza il numero 479 e 480, in cui si pongono le basi per basare le nuove modifiche al reddito di cittadinanza 2020. Infatti, nel comma 479, si è deciso che a decorrere dall'anno 2020 in cui sono stanziati 35 miliardi di euro,

⁷⁶³ Legge 27 dicembre 2019, n. 160: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*

⁷⁶⁴ Redazione, "Reddito di Cittadinanza 2020: rinnovo ISEE scadenza 31 gennaio 2020", *The Italian Times*, 10 gennaio 2020, Milano

che saranno necessari a consentire la presentazione delle domande del RdC e del PdC, al cui decreto-legge 28 giugno 2019, n.4, che viene convertito in Legge con modificazioni attraverso la Legge 28 marzo 2019, n.26, in cui si prefigura l'impegno dei centri di assistenza fiscale in convenzione con l'INPS ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del predetto decreto-legge, nonché per le attività legate all'assistenza nella presentazione della DSU a fini ISEE, che verranno affidate ai medesimi centri di assistenza fiscale ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 5 dicembre 2013, n.159.⁷⁶⁵ Invece, al comma 480 è stato deciso che a decorrere dall'anno 2020 ai fini del finanziamento delle attività per il RdC e la PdC, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del citato decreto-legge n.4 del 2019, da parte degli istituti di patronato di cui alla legge 30 marzo 2001, n.152, il fondo istituito nello Stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che dovrà essere incrementato di 5 miliardi di euro. I criteri di ripartizione del finanziamento per il RdC e la PdC sono definiti con regolamento del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.⁷⁶⁶

⁷⁶⁵ www.redditicittadinanza.gov.it

⁷⁶⁶ Inps, *“Reddito e Pensione di Cittadinanza: online servizio di consultazione”*, Inps Comunicazioni, 20 marzo 2019, Roma

9.2.1 Il Reddito di Cittadinanza 2020

Il Reddito di Cittadinanza nel 2020 ha la possibilità di effettuare un potenziale passo avanti, con delle modifiche che saranno operative dal 6 marzo, infatti, chi possiede i requisiti e le condizioni per accedere al beneficio, può presentare il modello Inps ai fini della domanda RdC, che può essere effettuata online tramite il sito ufficiale o rivolgendosi agli sportelli di Poste italiane e agli appositi CAF che hanno la certificazione per produrre l'adeguata documentazione. In caso di un esito positivo alla domanda, al beneficiario viene erogato l'importo spettante sull'apposita Carta di reddito di cittadinanza che viene chiamata anche Carta RdC 2020.⁷⁶⁷

Il RdC 2020 si garantisce ad ogni cittadino una vota dignitosa, attraverso politiche per la ricerca attiva di un lavoro, percorsi di qualificazioni e riqualificazione professionale, con un'istruzione per i figli, con accesso alle cure ed inclusione sociale e persino un supporto psicologico. Tramite le comunicazioni INPS i beneficiari RdC devono presentare obbligatoriamente il nuovo ISEE2020 il RdC entro il 31 gennaio 2020 al fine di evitare la sospensione del pagamento.⁷⁶⁸

Con una difforme tempistica della ricarica della carta del RdC con un pagamento di gennaio 2020: infatti, se la domanda presentata prima di gennaio 2020 provoca un pagamento della ricarica entro il 27 gennaio, invece, la nuova domanda viene presentata a gennaio 2020: l'abolizione e le relative disposizioni di pagamento viene invitata a partire dal 15 febbraio a Poste Italiane che curerà poi la distribuzione della *card* con già accreditata la somma spettante del RdC.⁷⁶⁹

⁷⁶⁷ Francesco Barbieri, *“Reddito di cittadinanza: tutto quello che c'è da sapere in 10 punti chiave”*, Sole 24ore, 3 giugno 2019, Roma

⁷⁶⁸ Simone Micocci, *“Reddito di Cittadinanza: il sito ufficiale è online”*, Money.it, 5 febbraio 2019

⁷⁶⁹ Guglielmo Sano, *“Reddito di cittadinanza 2020: scadenza e quando bisogna rinnovare la pratica”*, TermometroPolitico, 3 gennaio 2020, Salerno

Nel Reddito di Cittadinanza 2020 vi sono 2 novità che sono state apportate tramite il Decreto crescita, già in vigore che ha previsto delle modifiche per il RdC ISEE già diventata operativa. Le nuove cause per richiedere l'ISEE corrente che diventino più estese o alternative tra loro: con la possibilità se uno dei componenti della famiglia perde il lavoro, o se uno dei componenti della famiglia perde un trattamento assistenziale, previdenziale o indennitario esente da Irpef, o a un cittadino a cui vi sia una riduzione dei redditi del 25%, con un'eventualità che può ricorrere in numerosi casi.⁷⁷⁰ La seconda novità proveniente dal Decreto crescita riguarda il calcolo dell'ISEE, sempre a partire dal primo gennaio 2020, la c.d. doppia opzione di calcolo ISEE. La nuova norma quindi risolve il problema per quei richiedenti di RdC che risultavano occupati nel 2017 ma disoccupati nel 2018, prevedeva come riferimento solo i redditi e patrimoni del 2017. In realtà vi è la possibilità che queste due novità ne generino una terza, in cui il RdC2020 con la legge di Bilancio 2020, possa essere inserita dalle modifiche normative.⁷⁷¹

La sospensione temporanea del sussidio qualora vi fosse l'istituzione di contratti a termine breve, così che durante tutta la durata del "contratto breve" il beneficio possa essere sospeso (generando un beneficio per le casse dello Stato), ma viene ripresa a essere erogata nel momento in cui finisce il contratto (assicurando stabilità al lavoratore, e incentivandolo a rientrare nel mercato del lavoro senza paura di rimanere senza reddito una volta finito il contratto). A cui si aggiungono le sanzioni del RdC2020, che saranno maggiormente severe rispetto a quelle che erano in atto durante il 2019, e in seguito vi erano differenti problemi per coloro i quali non si presentano alle iniziative d'orientamento e ai progetti indicati dagli operatori dei centri per l'impiego e dai navigatori.⁷⁷²

⁷⁷⁰ Tasse-Fisco, *"Reddito di cittadinanza 2020: come funziona, quanto vale, requisiti, domanda"*, Finanziaria Manovra DL, 5 gennaio 2020, Milano

⁷⁷¹ Andrea Montanino, Alessandro Fontana, Ciro Rapacciolo, *"Dove va l'Economia italiana e gli scenari di Politica Economica"*, Confindustria, 2019, Roma

⁷⁷² Michele Finizio, Valentina Melis, *"Per quest'anno stanziati solo 300 milioni in più"*, Sole 24ore, 8 gennaio 2020, Roma

Il Reddito di Cittadinanza è ottenibile da chi ha perso il lavoro involontariamente, o da chi non ha un reddito da lavoro o di altro tipo, o coloro i quali hanno un reddito da lavoro ma ce l'hanno troppo basso per poter effettuare una vita dignitosa. Il RdC 2020 segue la denominazione: “è un sostegno economico chiamato il reddito di base o reddito minimo che insieme alla pensione di cittadinanza che prevede l'erogazione tramite INPS, per tutti i cittadini che hanno un basso reddito, ed in questo caso spetta un'integrazione, o che hanno un reddito ed in questi casi spetta la misura interna”⁷⁷³. La guida al RdC fornita dall'Inps, in cui vi sono le regole della PdC che sono le stesse del RdC, ma invece che essere destinate alle persone in età lavorativa, si rivolgono alle famiglie di anziani in difficoltà economica. Per poter ottenere la pensione di cittadinanza basta poter presentare la domanda, qualora vi siano tutti i requisiti di accesso e attendere le verifiche da parte dell'Inps. In caso di riconoscimento dell'aiuto economico che dovrebbe essere erogato tramite la PdC le cui modalità di erogazione, saranno più definite in sede di conversione del decreto istitutivo.⁷⁷⁴

9.2.2 Modalità di Accesso al Reddito di Cittadinanza 2020

In prima istanza, vengono istituiti i requisiti di cittadinanza per poter accedere al beneficio economico, che comprendono i cittadini italiani, i cittadini provenienti dall'Unione Europea, gli stranieri di lungo soggiorno CE, gli stranieri titolari del diritto di soggiorno o di diritto di soggiorno permanente, o familiari di un cittadino italiano dell'Unione Europea e in ultima istanza il richiedente deve comunque essere residente in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 anni in modo continuativo. Tra le persone con queste provenienze geografiche e che quindi rispettano i criteri, vi è la possibilità che vi sia un diritto di riscuotere l'erogazione economica, classificabile in tre classi: i disoccupati,

⁷⁷³ Patrizio Del Pidio, “Reddito di cittadinanza, ISEE 2020: rinnovo entro il 31 gennaio”, Notizieora.it, 8 gennaio 2020, Napoli

⁷⁷⁴ Antonio Cosenza, “Reddito di cittadinanza, stop da settembre 2020: obbligo rinnovo ISEE. Istruzioni”, LeggiOggi.it, 26 novembre 2019, Roma

gli inoccupati e chi ha un reddito da lavoro sotto la soglia di povertà ISTAT, con un importo di 780 euro netti.⁷⁷⁵

Avendo in quarto queste modalità è necessario osservare i requisiti ISEE per modalità di accesso, infatti, i limiti ISEE in cui il reddito deve essere inferiore alla cifra di 9.369 €, il limite al reddito familiare ISEE: perché è solo il limite massimo che è pari a 6.000€, mentre la Pensione di Cittadinanza è pari a 7.560€ e a 9.360 € per il nucleo familiare che abita in una casa in affitto come da DSU ai fini ISEE. Il limite del reddito familiare è parametro in fruizione alla Scala di equivalenza a 10 mila euro per i nuclei di 3 persone, a cui possono essere aggiunti 1.000€ per ogni figlio successivo al secondo, o vi possono essere altri. 5mila euro per ogni componente con disabilità.⁷⁷⁶ Vi possono essere dei limiti di reddito immobiliare ISSE, stimato in 30.000€, naturalmente escludendo la prima casa. Dal punto di vista della proprietà delle autovetture e dei motoveicoli in cui è possibile che ogni componente del nucleo familiare non debba possedere: alcun autoveicolo immatricolato per la prima volta nei 6 mesi antecedenti alla domanda. Nessun componente del nucleo familiare deve poter essere intestatario a qualche titolo o avere piena disponibilità di una imbarcazione da diporto o nave. Inoltre, nessun componente del nucleo familiare può avere una cilindrata che deve essere immatricolata con un'auto di cilindrata superiore a 1.600 cc o un motociclo superiore ai 250 cc, 2 anni precedenti la domanda, fatta eccezione per i veicoli acquistati attraverso un'agevolazione fiscale per la disabilità.⁷⁷⁷

Inoltre, devono essere basati requisiti di residenza che in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 anni devono essere in maniera continuativa, che deve essere considerato al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.⁷⁷⁸ A cui viene

⁷⁷⁵ Francesco Barbieri, *“Reddito di cittadinanza: tutto quello che c'è da sapere in 10 punti chiave”*, Sole 24ore, 3 giugno 2019, Roma

⁷⁷⁶ Documento di finanza pubblica, Legge di bilancio 2020. Effetti sui soldi e contro risorse e impegni- A.S. 1586

⁷⁷⁷ Inps, *“Reddito di Cittadinanza Pensione di Cittadinanza”*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aprile 2019, Roma

⁷⁷⁸ www.redditicittadinanza.gov.it

aggiunta la possibilità in cui è titolare di un assegno di disoccupazione o altro aiuto, in cui vi è l'importo spettante è detratto della stessa somma.

Vi sono poi i criteri per i redditi di cittadinanza per i disabili in cui il limite di reddito ai fini ISEE per il patrimonio mobiliare per le famiglie con persone disabili con un tetto a 20.000€. inoltre, in alcuni casi vi è l'esclusione, tra i requisiti che non fanno accedere al beneficio, tramite l'acquisto di auto e moto con agevolazione fiscale per la Legge 104 in favore delle persone con disabilità. Il non superamento dei criteri di distanza per 250 km dalla residenza per le famiglie con persone affette da disabilità, per quanto riguarda l'offerta di lavoro congrua alla preparazione.⁷⁷⁹ Può esserci un'esclusione per le persone con disabilità che non possono accedere al mondo del lavoro di sottoscrivere il Patto per il Lavoro per l'Inclusione Sociale.

La domanda Rdc può essere presentata con il modulo RdC pdf prodotto dall'Inps, questa è una novità rispetto al funzionamento dell'anno precedente. La presentazione del documento quindi, può essere fornito direttamente online sul sito ufficiale "Reddito di Cittadinanza", a cui si può effettuare l'accesso tramite un'autenticazione al portale tramite Spid per identità digitale. O si possono usare i canoni "classici" che sono: gli sportelli di Poste italiane, o i CAF aderenti. Invece, i documenti da presentare per avere il RdC non sono necessari oltre alcuna documentazione, tranne il modulo domanda Inps e il modulo della certificazione dei redditi, in quanto al momento della richiesta bisogna solo aver presentato la DSU ai fini ISEE. In seguito, l'Inps dovrà associare l'ISEE alla domanda con tutta la documentazione adeguata.⁷⁸⁰

Inoltre, all'interno del nuovo Patto per il lavoro vi è una sola novità, in cui viene previsto che l'INPS della circolare per poter fruire del "*bonus assunzione del*

⁷⁷⁹ Guglielmo Sano, "Reddito di cittadinanza 2020: scadenza e quando bisogna rinnovare la pratica", TermometroPolitico, 3 gennaio 2020, Salerno

⁷⁸⁰ Daniela Tumietto, "Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali", Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

reddito di cittadinanza” da parte dei datori di lavoro che assumono beneficiari del RdC.⁷⁸¹

9.2.3 Gestione e Analisi del nuovo Reddito di Cittadinanza 2020

L’Anpal cioè l’app del RdC, consente ai cittadini e beneficiari del reddito, per inserire il proprio *curriculum vitae* e ricercano una nuova posizione lavorativa aperta, oltre l’azienda di gestire la *vacancy*, gli esiti dei colloqui e la chiusura del ciclo di ricerca lavoro tramite l’inserimento di una comunicazione obbligatoria (definita CO). Ai centri per l’impiego alle agenzie per il lavoro autorizzate alla intermediazione e ai patronati che sono stati convenzionati, e danno la possibilità di accedere a tutte le funzionalità previste per l’utente “cittadino” e “azienda”, oltre ad alcune funzionalità dedicate.⁷⁸²

L’importo del nuovo RdC viene diviso in una doppia quota, cioè la quota primaria (quota A), quindi integrazione del reddito familiare, che può arrivare al massimo di 6.000 € all’anno in caso di essere riscosso dal RdC, invece, la PdC prevede una cifra pari al 7.560€ all’anno.⁷⁸³ Viene calcolata tenendo conto della tipologia di componenti del nucleo familiare, per cui se vi sono figli maggiorenni o figli minorenni. La seconda parte del beneficio economico (quota B) attraverso il contributo per l’affitto o il mutuo, il contributo in caso di locazione della causa di abitazione, la somma spettante non può essere superiore a 3.360 € all’anno (cioè una cifra pari a 280 € al mese) per il Reddito di Cittadinanza, o al massimo di 1.800 € all’anno pari al 150 € al mese se il beneficiario è sostenuta dalla pensione di cittadinanza. Invece, se la quota è destinata al mutuo e non all’affitto, sia la RdC e la PdC è pari a 150 euro.⁷⁸⁴

⁷⁸¹ Francesco Barbieri, “*Reddito di cittadinanza: tutto quello che c’è da sapere in 10 punti chiave*”, *Sole 24ore*, 3 giugno 2019, Roma

⁷⁸² Legge 27 dicembre 2019, n. 160: *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*

⁷⁸³ www.redditicittadinanza.gov.it

⁷⁸⁴ Simone Micocci, “*Reddito di Cittadinanza: il sito ufficiale è online*”, *Money.it*, 5 febbraio 2019

Lo schema per la quantificazione dell'erogazione del beneficio del Reddito di Cittadinanza, che si può calcolare sul simulatore online del sussidio del RdC, si può stimare quindi, che un nucleo familiare con un singolo componente è pari a 780 €, due componenti hanno diritto 880 €, tre componenti 980 €, in caso di quattro componenti 1330 €, stessa cifra viene riconosciuta nel caso in cui vi siano 5 persone nel nucleo familiare.⁷⁸⁵

L'importo viene erogato sulla carta del RdC in maniera che sia possibile effettuare i prelievi in contante presso gli sportelli automatici (ATM), sia postali che bancari, in Italia per un massimo di 100 €, invece, per chi è single e fino a 250 € per le famiglie più numerose. Il costo della commissione su ciascun prelievo effettuato con la Carta RdC è pari a 1 € su ATM Postcard, invece, è pari a 1,75 € su TM bancari in Italia (che opera sul circuito Mastercard). Invece, si possono acquistare beni e servizi di base tramite Pos presso gli esercizi commerciali in Italia che sono convenzionati con il circuito Mastercard, per le pesche ammesse alla normativa.⁷⁸⁶ Negli uffici Postali sarà possibile pagare le bollette delle utenze della luce e del gas, il pagamento permette l'accesso al bonus luce e gas. Presso gli uffici postali italiani, inoltre, si può effettuare un bonifico SEPA o un postagiorno mensile in caso vi sia la locazione o di un mutuo. In ambedue le situazioni la commissione viene quantificata in una cifra pari a 1,50 euro. Per poter conoscere il saldo nella lista movimenti della carta RdC, si possono effettuare diverse modalità, o recandosi presso gli ATM o Postamat, usando il servizio di lettura telefonica disponibile al numero verde 800.666.888 (naturale fruibile in maniera gratuita), o in ultima istanza tramite l'accesso che si può effettuare al sito www.redditicittadinanza.gov.it, che permette l'accesso solamente ai beneficiari.⁷⁸⁷

⁷⁸⁵ Documento di finanza pubblica, Legge di bilancio 2020. Effetti sui soldi e contro risorse e impegni- A.S. 1586

⁷⁸⁶ Redazione, "Reddito di Cittadinanza 2020: rinnovo ISEE scadenza 31 gennaio 2020", The Italian Times, 10 gennaio 2020, Milano

⁷⁸⁷ Anna Maria D'Andrea, "Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata", Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma,

La carta RdC non permette che di effettuare dei siti sull'*e-commerce*, non si può utilizzare anche il beneficio per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità, in ultima istanza, non si possono effettuare operazioni di pagamento e di prelievo al di fuori dall'Italia, rendendo così più difficile che sia possibile che l'importo non debba rientrare nel ciclo del Pil.⁷⁸⁸

9.3 Gli effetti sul Mercato del Lavoro e sul PIL dopo un Anno

Nel terzo trimestre del 2019, l'input di lavoro misurato in termini ULA (Unità di Lavoro Equivalente a tempo pieno) aumenta dello 0,3% sotto il profilo congiunturale e dello 0,6% su base annua; l'occupazione risulta, invece, sostanzialmente stabile rispetto al trimestre precedente su base annua. Le dinamiche occupazionali si sono sviluppate in una fase di persistente debole crescita di livelli di attività viene confermata, nell'ultimo trimestre, da una variazione congiunturale dello 0,1% del prodotto interno lordo, per questa motivazione il tasso di occupazione destagionalizzato può essere portato al 59,2% (quindi un 0,1% in più in confronto al trimestre precedente), l'aumento riguarda in maniera principale sia le donne sia gli uomini, ma in particolar modo la fascia più colpita sono i giovani cioè coloro i quali hanno una fascia di età compresa tra i 15-34 anni.⁷⁸⁹

⁷⁸⁸ Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁷⁸⁹ Centro Studi, "In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre", Confindustria, agosto 2019, Roma

9.3.1 Crescita Tendentiale dell'Occupazione

Uno dei principali aspetti è la crescita tendenziale dell'occupazione dipendente in termini sia di occupati (1% ISTAT, tramite la rilevazione sulle forze dell'Ordine) sia di posizioni lavorative riferite ai settori dell'industria e dei servizi (+1,6 % ISTAT, Rilevazione Oros). Lo stesso andamento si riscontra nei dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali tratti dalle comunicazioni obbligatorie (CO)⁷⁹⁰ rielaborate (+367 mila posizione lavorative nel terzo trimestre nel 2019 rispetto al terzo del 2018), e quelli dell'Inps-Unisemens riferite alle sole imprese private (+316 mila posizione lavorative al 30 settembre 2019 rispetto al 30 settembre 2018).⁷⁹¹ L'aumento tendenziale delle posizioni lavorative dipendenti interessa le imprese di tutte le dimensioni.

In termini congiunturali l'analisi della crescita dell'occupazione dipendente riguarda sia gli occupati (+0,2%) sia le posizioni. Nel terzo trimestre 2019, in base alle comunicazioni obbligatorie, le attivazioni sono state 2 milioni e 530 mila e le cessazioni "solamente" 2 milioni e 468 mila, così da poter osservare un saldo positivo di 63 mila posizioni di lavoro dipendente. La crescita riguarda tutti i settori di attività economica, soprattutto i servizi (+42 mila) in termini assoluti. Si può riscontrare un andamento simile nelle posizioni lavorative dei

⁷⁹⁰ Le Comunicazioni obbligatorie on line cui sono tenuti i datori di lavoro relativamente a tutti i movimenti che interessano i rapporti di lavoro (attivazioni, cessazioni, proroghe, trasformazioni, modifiche dei datori di lavoro) sono state istituite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi da 1180 a 1185. I rapporti di lavoro di cui si deve dare comunicazione sono quelli di lavoro subordinato e parte del parasubordinato. Con Decreto interministeriale 30 ottobre 2007 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella pubblica amministrazione, si sono previste le disposizioni tecniche per l'effettuazione di tale attività. Il sistema è entrato a regime il 1° marzo 2008. Il sistema è informatizzato e gestito con modalità di cooperazione applicativa da un soggetto centrale -il Ministero del lavoro e delle politiche sociali- e da altri soggetti -le Regioni, l'Inps, l'Inail, le Prefetture. I dati amministrativi pervenuti al nodo centrale sono conservati in un "contenitore" nazionale chiamato repository XML. Il Ministero del lavoro ha messo a punto un protocollo di trattamento dei dati amministrativi avente come obiettivo quello di realizzare il sistema informativo statistico nazionale (SISCO). A tale proposito è stato istituito un Gruppo tecnico inter-istituzionale successivamente formalizzato nel marzo 2013 con decreto del Segretariato Generale del Ministero del lavoro.

⁷⁹¹ Sara Nicosia, "Reddito di Cittadinanza e occupazione: dati a confronto", Money.it, 6 agosto 2019, Milano

dipendenti nel settore privato extra-agricolo (ISTAT, Rilevazione Oros) dopo la variazione congiunturale di 0.5% (che si può quantificare in 60 mila posizioni in più) è dovuta a un aumento più contenuto nell'industria in senso stretto (+0,1, + 3 mila posizioni) rispetto ai servizi (+0,6 % quindi 51 mila posizioni) e infine alle costruzioni (+0,7%, quindi un'aggiunta di 6 mila lavoratori).⁷⁹²

Il lavoro indipendente seconda la rivelazione sulla forza di lavoro dell'ISTAT, torna a diminuire in termini congiunturali (-33 mila occupati che significa una riduzione dello 0,6%) e viene continuato con un calo su base annuale (-38 mila persone occupate cioè lo 0,7%). La crescita congiunturale delle posizioni lavorative dipendenti sulla base delle comunicazioni obbligatorie riguarda con meno intensità le posizioni a tempo indeterminato (+28 mila rispetto a 131 nel secondo trimestre e 195 mila nel primo trimestre), mentre quelle a tempo determinato (+34 mila) tornando ad aumentare 2 trimestri in calo. Tali tendenze subiscono un'influenza a causa del rallentamento delle trasformazioni a tempo indeterminato (80 mila persone, rispetto alle 158 mila che avevano avuto il contratto nel secondo semestre).⁷⁹³ L'incidenza delle trasformazioni sul totale degli interessi a tempo indeterminato (attivazioni e trasformazioni) che scende dal 22,3% dello scorso trimestre 2019 all'attuale 12,8%.

La base annua della dinamica delle posizioni a tempo determinato nei dati delle comunicazioni obbligatorie può risultare negativa (-149 mila) per la terza volta consecutiva. Questo andamento è accentuato nei dati che si possono trovare nelle rilevazioni Inps-Uniemens (-190 mila nel terzo trimestre del 2019), questo comprende anche il lavoro in somministrazione e a chiamata. Le posizioni lavorative a tempo indeterminato presentano un aumento nei dati delle comunicazioni obbligatorie (che corrispondono a 517 mila), quindi in maniera accelerata rispetto ai tre precedenti trimestri (con valori corrispettivi pari a + 475 mila, + 414 mila e + 256 mila persone); che in maniera del tutto analoga si può osservare la crescita nei dati Inps (+ 506 mila), in maniera più sostenuta in

⁷⁹² Audizione Parlamentare, “Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, *Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali*”, ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

⁷⁹³ Comunicato Stampa, “*Le prospettive per l'economia italiana nel 2019-2020*”, ISTAT, 4 dicembre 2019, Roma

confronto ai 3 trimestri precedenti (che erano + 477 mila, + 414 mila e 256 mila).⁷⁹⁴

Secondo le commissioni obbligatorie nel terzo trimestre 2019 il 35,2% delle posizioni lavorative con attivazione a tempo determinato con una durata prevista fino a 30 giorni (il 12,6% un solo giorno), il 29,4% ha un tempo compreso tra i 2 e i 6 mesi e soltanto il 3,2% delle attivazioni supera un anno lavorativo. Infatti, per i lavoratori non stagionali, nel terzo trimestre 2019 rispetto al precedente anno viene aumentata l'incidenza sia delle durate brevissime sia di quelle superiori all'anno.⁷⁹⁵

9.3.2 Persone in cerca di Lavoro e degli Inattivi

Seguendo i dati ISTAT della rilevazione sulle forze di lavoro prosegue a ritmi più sostenuti seguendo l'aumento tendenziale dell'occupazione (+ 151 mila persone cioè lo 0,6%) a cui si associa la diminuzione delle persone in cerca di lavoro (-61 mila) e soprattutto degli inattivi (-199 mila). Tra i giovani cioè coloro i quali hanno l'età compresa tra i 15-34 anni, il numero degli occupati e quindi il relativo tasso mostra una significativa crescita, sia dal punto di vista della crescita congiunturale che tendenziale. Questo ci spiega quanto rimane rilevante l'impatto dell'invecchiamento della popolazione, che contribuisce a spiegare la crescita del numero degli occupati con un'età maggiore ai 50 anni, che segue l'allungamento dell'età pensionabile.⁷⁹⁶

I 6 anni di continua crescita aveva conseguito nel terzo trimestre 2018 la massima espansione (che risulta essere pari a 418 mila unità), il numero dei

⁷⁹⁴ Ansa, *“ISTAT: a febbraio disoccupazione al 10,7% (+ 0,1%), quella giovanile al 32,8%”*, Sole 24ore, 1° aprile 2019, Milano

⁷⁹⁵ Pagella Politica di AGI, *“I numeri della disoccupazione in Italia”*, AGI, 20 dicembre 2019, Roma

⁷⁹⁶ Giorgio Pagliotti e Claudio Tucci, *“Il Reddito di Cittadinanza fa flop sul mercato del lavoro. Effetti rinviati al 2020”*, Sole 24ore, 3 ottobre 2019, Roma

lavoratori in somministrazione nel terzo trimestre 2019, in cui subisce una ulteriore riduzione tendenziale scendendo a 395 mila unità (- 24 mila unità che seguendo i dati Inps-Uniemens corrisponde ad un negativo pari a 5,6%). Nel terzo trimestre 2019, quello che prendiamo a riferimento come più importante, è visibile come vi sia un aumento tendenziale del numero dei lavoratori a chiamata o intermittenti sulla base dei dati Inps-Uniemens (+22 mila unità rispetto all'analogo trimestre del 2018), con un lieve incremento del tasso di crescita (quindi + 9,1 % nel terzo trimestre del 2019 rispetto alla maggiorazione del 7% nel secondo trimestre del 2019).⁷⁹⁷

Il contratto di prestazione occasionale e i titoli del libretto famiglia sono le due nuove forme contrattuali di lavoro occasionale che sono introdotte a giugno 2017 in sostituzione del lavoro accessorio (*voucher*). Il contratto di prestazione occasionale in questione ha visto mediamente coinvolti, ogni mese, circa 18 mila lavoratori nel corso dei primi nove mesi del 2019. Invece, il libretto famiglia, ogni mese, è stata mediamente pari a circa 9 mila unità. Gli infortuni sul lavoro e accaduti e denunciati all'INAIL, nel terzo trimestre del 2019 sono stati 135 mila (di cui 115 mila in occasione di lavoro e 20 mila *in itinere*), con un aumento a 489 denunce (+ 0,4 %) rispetto all'analogo trimestre. Invece, gli infortuni sul lavoro che hanno avuto un esito mortale accaduti e denunciati all'INAIL che sono stati 216 (151 in occasione di lavoro e 65 *in itinere*), ben 61 in meno di quelli del terzo trimestre del 2018, che era stato tuttavia interessato da alcuni infortuni tragici con numerose vittime nello stesso evento.⁷⁹⁸

Differente è la situazione per le malattie professionali che vengono denunciati all'INAIL e col protocollo nel terzo trimestre del 2019 che sono state pari a 12.686, quindi in aumento (+ 6,2% pari a 743 casi in più) rispetto all'analogo trimestre dell'anno precedente.

⁷⁹⁷ Sara De Carli, "Una rivoluzione per il mercato del lavoro: il payoff sparito del reddito di cittadinanza (esteso)", Vita, 13 novembre 2019, Milano

⁷⁹⁸ Centro Studi, "Il Mercato del Lavoro", ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

9.3.3 Lavoro Autonomo

La rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT include tutte le forme di lavoro autonomo e alle dipendenze, quindi nel terzo trimestre 2019 l'occupazione stimata al netto degli effetti stagionali è pari a 23 milioni e 398 mila individui, in crescita su base annua (+ 0,6%, 151 mila), cioè in maniera sostanziale e stabile rispetto al trimestre precedente. In maniera contestuale possiamo osservare come vi sia la riduzione della disoccupazione e l'inattività sia tendenziale che congiunturale.⁷⁹⁹

Negli stessi andamenti corrisponde l'aumento del tasso di occupazione in entrambi i confronti (quindi in maniera rispettiva - 0,3% e - 0,2%), e la diminuzione tendenziale del tasso inattività (- 0,4%) che quindi resta stabile a 3 mesi di distanza. Infatti, i dati destagionalizzati⁸⁰⁰ in cui il tasso di occupazione di 15-64 anni (59,2%) è il più alto della serie storica e il tasso di disoccupazione si porta al 9,8%, il valore più basso dal primo trimestre 2012, quindi da quando ci sono stati gli effetti reali della crisi economica del 2008.⁸⁰¹

Invece, per i dati di flusso (a distanza di 12 mesi) aumenta la permanenza nell'occupazione, in particolare tra le donne e tra i giovani 15-34 anni. Se guardiamo ai dipendenti a termine la maggiore permanenza nell'occupazione è dovuta al cospicuo aumento delle transizioni verso il tempo indeterminato.⁸⁰²

Le dinamiche tendenziali sul territorio dimostrano l'aumento dell'occupazione è più accentuata nel Centro e nel Nord (che sono rispettivamente +0,8% e +0,7%), invece rispetto al Mezzogiorno che ha visto un aumento di solo lo 0,4%, però se osserviamo il confronto congiunturale alla crescita nelle regioni centrali

⁷⁹⁹ Centro Studi, *"In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre"*, Confindustria, agosto 2019, Roma

⁸⁰⁰ Metodo statistico atto a identificare e rimuovere le fluttuazioni di carattere stagionale di una serie storica, che impediscono di cogliere correttamente l'evoluzione dei fenomeni considerati.

⁸⁰¹ Pagella Politica di AGI, *"I numeri della disoccupazione in Italia"*, AGI, 20 dicembre 2019, Roma

⁸⁰² Comunicati Stampa, *"Nota trimestrale congiunta sulle tendenze dell'occupazione"*

e, più lievemente, in quelle meridionali (+ 0,4% e + 0,1% in maniera rispettiva) che si contrappone il calo nel Nord (- 0,2%). L'aumento tendenziale dell'occupazione e il relativo tasso sono più intensi per le donne, inerente nel confronto congiunturale stabile al numero di occupati e il lieve tasso di occupazione riguarda sostanzialmente entrambe le componenti di genere.⁸⁰³

I disoccupati diminuiscono soprattutto tra gli uomini in entrambi i confronti e la riduzione del tasso di disoccupazione, simile per entrambi i confronti e la riduzione del genere su base annua, che riguarda solo gli uomini su base trimestrale a fronte della stabilità per le donne. Invece, a livello tendenziale la riduzione dell'inattività e del relativo tasso coinvolge soprattutto le donne, mentre nel confronto congiunturale al calo per la componente femminile che si associa con la stabilità per quella maschile. Il terzo trimestre del 2019 tra i giovani di 15-34 anni l'occupazione e il relativo tasso aumentano sia rispetto a 1 anno prima (1,7% e 0,7%), e invece, rispetto al trimestre precedente (+ 0,4% e + 0,2%); la disoccupazione, in entrambi i confronti, diminuisce intensamente nei valori assoluti e nel tasso (- 8,5% e - 1,5% in termini tendenziali e - 4,1% e - 0,7% in termini congiunturali) mentre il tasso di inattività scende su base annua ma aumenta lievemente rispetto a tre mesi prima.⁸⁰⁴

Nella classe di età tra i 35-49 anni, malgrado il calo del numero assoluto di occupato in entrambi i confronti, il tasso di occupazione aumenta lievemente su base annua e rimane stabile rispetto ai 3 mesi precedenti, a differenza delle altre classi di età la disoccupazione, nei valori assoluti e nei tassi, che aumentano sia in termini congiunturali che in termini tendenziali. Prosegue, infine, la crescita degli occupati, e in maniera corrispettiva il relativo tasso, tra i 50-64enni sia su base annua sia rispetto al trimestre precedente.⁸⁰⁵

⁸⁰³ Centro Studi, *"Il Mercato del Lavoro"*, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

⁸⁰⁴ Audizione Parlamentare, *"Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali"*, ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

⁸⁰⁵ Carlo Verdelli, *"L'ISTAT vede l'Italia al + 0,3% nel 2019. Disoccupazione in aumento"*, La Repubblica, Economia&Finanza, 22 maggio 2019, Milano

Le variazioni assolute dei tre aggregati per classe di età risentono della dinamica della popolazione sottostante. Nel caso dei 35-49enni, ad esempio, a fronte di un calo di popolazione annuo del 2,3% la stessa variazione tendenziale nel numero di occupati è meno intensa (- 2,2%), e sarebbe stata positiva (+ 0,1%) in assenza del calo demografico. Al riguardo, è dimostrato dalla variazione tendenziale per ogni fascia di età della popolazione e dei tre aggregati (occupati, disoccupati e inattivi); per tali aggregati viene riportata anche la variazione che si sarebbe avuta nell'ipotesi che a 12 mesi di distanza la numerosità della popolazione fosse rimasta invariata.⁸⁰⁶

Al netto della componente demografica, l'aumento dell'occupazione sarebbe stato più intenso per il 15-34enni, in maniera marcata per gli over 50 e avrebbe riguardato lievemente anche i 35-49enni. La disoccupazione sarebbe dovuta diminuire meno per gli under 35 e in maniera più intensa per i 50-64enni, mentre l'aumento per i 35-49enni sarebbe stato più forte. Sempre al netto della componente demografica, il calo dell'inattività sarebbe stato meno intenso per la fascia di età under 49 anni e in maniera più marcata per coloro i quali hanno un'età compresa tra i 50-64enni.⁸⁰⁷

Vi è da dire che nella simulazione tuttavia non include gli altri possibili effetti sottostanti alla diversa composizione per età della popolazione: dal numero di individui che concorrono per lo stesso lavoro, o al diverso capitale umano impiegabile nel processo produttivo, o alle differenti opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.⁸⁰⁸

⁸⁰⁶ Ansa, "ISTAT: a febbraio disoccupazione al 10,7% (+ 0,1%), quella giovanile al 32,8%", Sole 24ore, 1° aprile 2019, Milano

⁸⁰⁷ Audizione Parlamentare, "Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali", ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

⁸⁰⁸ Comunicati Stampa, "Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione", ISTAT, 18 dicembre 2019, Roma

9.3.4 Lavoro Regolare

La domanda di lavoro dipendente regolare è riferita all'intera economia, nei dati destagionalizzati delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che mostra un aumento delle posizioni lavorative (+63 mila posizione nel solo terzo trimestre 2019), con ritmi meno intensi rispetto ai precedenti tre trimestri (che corrispondono a + 87mila nel secondo trimestre del 2019, e + 121 mila nel primo trimestre del 2019 rispetto al quarto del 2018).⁸⁰⁹

Le posizioni a tempo determinato dopo due trimestri di calo tornano a crescere (con un aumento di 34 mila) mentre rallenta l'incremento di quelle a tempo indeterminato (con un attivo di 28 mila, cioè un calo rispetto ai 131 mila del secondo trimestre del 2019), a seguito dell'aumento delle cessazioni contestualmente alla diminuzione delle attivazioni e, soprattutto delle trasformazioni a tempo indeterminato (+80 mila in confronto al + 158 mila del secondo trimestre e ai + 221 mila del primo).⁸¹⁰

Nei dati tendenziali le posizioni lavorative a tempo indeterminato presentano un nuovo significativo aumento sulla base dei dati delle comunicazioni obbligatorie (+517 mila), in accelerazione rispetto ai tre trimestri precedenti (+ 475 mila, + 408 e + 237 mila); una crescita analoga si osserva nei dati Inps (+ 506 mila nel terzo trimestre del 2019 e in maniera corrispettiva + 447 mila e + 414 mila rispettivamente nel primo e secondo trimestre del 2019). Nei dati delle commissioni obbligatorie, invece, dopo un rallentamento della crescita tre il secondo e il quarto trimestre 2018, ma possiamo osservare una riduzione per il terzo a causa di ritmi più sostenuti in cui vi è una posizione a tempo determinato (- 149 mila); il calo si accentua nei dati Inps (- 190 mila) che comprendono anche il lavoro in somministrazione e a chiamata.⁸¹¹

⁸⁰⁹ Comunicato Stampa, *“Le prospettive per l'economia Italiana nel 2019-2020”*, ISTAT, 4 dicembre 2019, Roma

⁸¹⁰ Centro Studi, *“Il Mercato del Lavoro”*, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

⁸¹¹ Comunicati Stampa, *“Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione”*, ISTAT, 18 dicembre 2019, Roma

Queste tendenze continuano ad essere influenzate dall'incremento delle trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato come richiesto dalla Corte di Cassazione, con l'ordinanza 21683 del 23 agosto 2019, che è dovuto ad un lato dell'allargamento della platea dei tempi determinati tra il 2017 e il 2018, dall'altro, sia all'esonero contributivo tra i giovani fino a 34 anni sia gli effetti della Legge 96/2018, ovverosia il cosiddetto Decreto dignità, che entrato in vigore da novembre 2018. La crescita delle posizioni lavorative riguarda tutti i settori, sia dal punto di vista congiunturale che da quello tendenziale. In questo caso le diverse entità dei flussi di attivazione, cessazione e trasformazione posti in maniera sottostanti alle variazioni nette delle posizioni lavorative che consentono di apprezzare le specificità settoriali.⁸¹²

Nell'agricoltura, per esempio, i flussi sono molti intensi e riguardano quasi esclusivamente le posizioni di lavoro a tempo determinato, per effetto del lavoro stagionale e discontinuo. In questo specifico caso la dinamica settoriale si riscontra per le posizioni lavorative dipendenti delle imprese industriali e dei servizi (ISTAT e Rilevazione Oros), per aumentare dello 0,5% su base congiunturale e dell'1,6% su base annua.⁸¹³ Al netto della stagionalità nel terzo trimestre sempre del 2019, il numero di posizioni si attesta intorno a 12 milioni e 940 mila che registrano un nuovo massimo dal 2010 (cioè l'inizio della serie storica studiata), con l'industria e i servizi di mercato che toccano 11 milioni e 809 mila posizioni. Le posizioni possono presentare una crescita congiunturale dello 0,2% nell'industria e dello 0,6% nei servizi, rispetto al terzo 2018 aumentano dell'1,1%, nell'industria e dell'1,9% nei servizi.⁸¹⁴

Anche se in riduzione su base annua (- 2,9%), le posizioni lavorative in somministrazione riprendendo a crescere in termini congiunturali registrando

⁸¹² Centro Studi, *"In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre"*, Confindustria, agosto 2019, Roma

⁸¹³ F.Q., *"Lavoro, i dati ISTAT: tasso di disoccupazione record al 59,4%, aumentano gli indeterminati. Gli inattivi scendono al minimo storico"*, Il Fatto Quotidiano, 9 gennaio 2020, Milano

⁸¹⁴ An. Ga., *"ISTAT, Pil a + 0,2% e disoccupazione in calo nel 2019. La crescita si rafforzerà nel 2020"*, Sole 24ore, 4 dicembre 2019

una variazione positiva dell'1%. In questo caso i dati Inps nel terzo trimestre del 2019 il saldo tra le attivazioni e la cessazione nel corso di 1 anno è positivo per tutte le classi dimensionali dell'impresa. L'incremento maggiore si riscontra nella classe fino a 9 dipendenti (+ 124 mila), quello minore nella classe 250 dipendenti e altre (+ 121 mila).⁸¹⁵

9.3.5 Contratti a Tempo Determinato

I contratti a tempo determinato si distribuiscono per durate previste disomogenee rispetto a diversi a seconda dei settori di attività, della stagionalità del lavoro e delle motivazioni ad esso sottostanti in cui il loro utilizzo (la sostituzione di lavoratori assunti). Sulla base dei dati delle comunicazioni obbligatorie nel terzo trimestre 2019, oltre ad un terzo delle posizioni lavorative attivate prevedono una durata fino a 30 giorni (il 12,6% un unico giorno), il 29,4% in un lasso di tempo che intercorre tra 2 a 6 mesi, e solamente il 3,2% superiore all'anno.⁸¹⁶

Nel settore dell'informazione e comunicazione (in cui viene inclusa le attività cinematografiche, televisivi e editoriali) le assunzioni con durata prevista da un solo giorno incidono per il 64,2%, e il 18,8% che risultano quelle da 2 a 7 giorni. Anche negli alberghi e ristorazione la durata che risultano brevi sono molto frequenti: il 32,2% dei rapporti attivati hanno una durata di solo 1 giorno, e il 14,5% si terminano nella prima settimana. Al contrario, nei settori dell'agricoltura, dell'industria in senso stretto, del commercio e dei trasporti provoca una maggiore incidenza dei contratti a termine attivati nell'insieme dei comparti della pubblica amministrazione, con istituzione e sanità mostrano una

⁸¹⁵ Audizione Parlamentare, “Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, *Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali*”, ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

⁸¹⁶ Centro Studi, “*Il Mercato del Lavoro*”, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

concertazione nella durata da 6 mesi all'anno (con una percentuale 59,6%), a motivo delle supplenze lunghe legate all'inizio dell'anno scolastico.⁸¹⁷

La diversa incidenza delle assunzioni a tempo determinato sul totale delle attivazioni (99% in agricoltura a circa il 69% nell'industria e nel settore delle costruzioni), che occorre tener conto della presenza di altre forme di lavoro breve (lavoratori a chiamata, lavoratori occasionali e somministrati) non incluse in queste elaborazioni. In determinati comparti, come l'agricoltura, gli alberghi, la ristorazione e l'istruzione, in cui è presente un'importante variabilità della durata nei quattro trimestri dell'anno dovuta alla rilevante incidenza del lavoro stagionale o concentrato in alcuni periodi dell'anno.⁸¹⁸

In questo settore l'incidenza di attivazione a tempo determinato con durate previste comprese tra 61 e 180 giorni è più elevata per i rapporti stagionali (36,8% a fronte del 27% per i non stagionali), per contro, nel corso dei rapporti di lavoro non stagionali si osservano incidenza maggiori per le attivazioni con una durata prevista sia molto breve (quindi fino a 7 giorni) sia di altri 6 mesi (con una percentuale pari a 24,3% rispetto a 5,2% per gli stagionali). Nel terzo trimestre emergono diversi delle sottili differenze in confronto allo stesso trimestre dell'anno precedente, con alcune variazioni inferiori a un punto percentuale, a eccezione dell'aumento delle durate di oltre un anno la cui incidenza passa da 0,9% a 3,2%. Così da distinguere i contratti a tempo determinato in stagionali (il 24,2% del totale) e non stagionali, questi ultimi presentano variazioni leggermente maggiori nel tempo, come dimostrato dal terzo trimestre del 2019 rispetto a 1 anno prima aumenta l'incidenza sia della durata brevissima sia di quelle superiori all'anno.⁸¹⁹

⁸¹⁷ F.Q., *“Lavoro, i dati ISTAT: tasso di disoccupazione record al 59,4%, aumentano gli indeterminati. Gli inattivi scendono al minimo storico”*, Il Fatto Quotidiano, 9 gennaio 2020, Milano

⁸¹⁸ Centro Studi, *“In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre”*, Confindustria, agosto 2019, Roma

⁸¹⁹ Centro Studi, *“Il Mercato del Lavoro”*, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

Il lavoro a chiamata in maniera intermittente e quello in somministrazione che è una tipologia contrattuale che viene caratterizzata tramite una componente di stagionalità e da un'intensità lavorativa minore rispetto al lavoro standard, per tale motivazione non può portare una solidità nel mercato del lavoro.⁸²⁰

Il trimestre di crescita e dopo aver raggiunto il massimo durante il 2018, nel 2019 il numero dei lavoratori in somministrazione (395 mila unità) che subisce una nuova significativa riduzione tendenziale (ovverosia 24 mila unità in meno che sono corrispondenti a -5,6%), dopo quelle del secondo e del primo trimestre 2019 (che sono quantificabili rispettivamente al - 6% e a - 5,1 %). In questo caso la precedente fase di stagnazione dell'attività economica nella seconda metà del 2018 e soprattutto gli effetti della Legge 96/2018 il decreto dignità ha spinto le imprese a ridurre le proroghe e i rinnovi oltre che ad aumentare le trasformazioni dei rapporti somministrati a termine in rapporto a tempo indeterminato (il cosiddetto *staff leasing*). Ciò risulta essere coerente con l'allungamento della durata media del numero delle giornate retribuite (da 20,9% nel terzo trimestre del 2018 al 21,4% dello stesso trimestre di un anno dopo) che nei confronti tendenziali raggiunge il massimo della serie storica a disposizione, che inizia nel 2012.⁸²¹

Al terzo trimestre del 2019 prosegue l'aumento tendenziale del numero dei lavoratori a chiamata (+ 22 mila unità) con un lieve incremento del tasso di crescita (che quindi passa dal 7% al 9,1% del secondo trimestre del 2019). Dopo l'impetuosa crescita nel secondo trimestre 2017 stimabile nel 76,1%, stessa crescita che è proseguita fino al primo semestre del 2018, soprattutto a seguito dell'abrogazione del lavoro accessorio, negli ultimi sei trimestri tale tipologia contrattuale ha visto una stabilizzazione del suo andamento. Seguendo i dati INPS nel terzo trimestre 2019 i lavoratori a chiamata hanno svolto in media 10,7 giornate che vengono retribuite al mese.⁸²²

⁸²⁰ Flavio Bini, "ISTAT, disoccupazione in calo al 9,5% ad agosto minimo dal 2011", La Repubblica, Economia&Finanza, 30 settembre 2019, Milano

⁸²¹ Comunicato Stampa, "Occupati e Disoccupati", ISTAT, 31 luglio 2019, Roma

⁸²² Centro Studi, "In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre", Confindustria, agosto 2019, Roma

9.3.6 Lavoratori Assunti con Forme di Contratto Alternative

Da giugno 2017 in sede di conversione del decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 il legislatore ha introdotto due nuove tipologie di contratti che vengono destinate a regolare lo svolgimento di prestazioni di natura occasionale: che sono due tipologie cioè il Libretto Famiglia (LF) e il Contratto di Prestazione Occasionale (CPO). La consistenza dei soggetti che hanno un contratto di prestazione occasionale, a settembre 2019 è di 19 mila unità circa, con un importo mensile lordo medio di 220 euro, e nel corso dei primi nove mesi del 2019 sono stati mediamente coinvolti, ogni mese, circa 18 mila lavoratori.⁸²³ Invece, per il libretto famiglia riguarda i datori di lavoro e le persone fisiche non nell'esercizio di attività imprenditoriali o professionali, il CPO tutti gli altri soggetti (associazioni, fondazioni, imprese e pubblica amministrazione). E per quello che attiene ai libretti famiglia e i lavoratori pagati con essi, a settembre 2019 si sono attestati su 8 mila unità circa, attraverso un importo medio mensile lordo di 170 €, tra gennaio e settembre 2019 la numerosità media mensile è stata pari a circa 9 mila unità.⁸²⁴

9.3.7 Infortuni sul Lavoro

Nel terzo trimestre del 2019 gli infortuni sul lavoro, sia quelli accaduti che quelli denunciati, presso i centri dell'INAIL sono stati 135 mila (di cui 115 mila in occasione di lavoro e 20 mila *in itinere*), in lieve aumento (+ 0,4%, 489 denunce in più) rispetto all'analogo trimestre del 2018.⁸²⁵ Per questa motivazione sono aumentati solamente gli infortuni *in itinere* (793 in più, + 4,2%) a fronte della leggera contrazione di quelli in occasione di lavoro (304 denunce in meno, - 0,3

⁸²³ Carlo Verdelli, "Lavoro, si ferma la crescita degli occupati. E la disoccupazione risale al 9,9%", La Repubblica, 30 agosto 2019, Milano

⁸²⁴ Flavio Bini, "A maggio disoccupazione al 9,9%, record per il tasso di occupazione", La Repubblica, Economia&Finanza, 1° luglio 2019, Milano

⁸²⁵ Stefano Galeotti, "Morti sul lavoro, in Italia aumentano: sono 3 al giorno. Strage negli ultimi 7 mesi: 599 vittime. "Le Leggi ci sono: ma mancano i controlli", il Fatto Quotidiano, 13 settembre 2019, Milano

%). Per gli infortuni in occasione da lavoro il calo ha interessato l'agricoltura (- 3,2%) e le attività industriali (- 0,8%), al contrario dei servizi mostrano un leggero aumento cioè + 0,6%.⁸²⁶

Gli infortuni sul lavoro con esito mortale è denunciato all'INAIL sono stati 216 (151 in occasione di lavoro e 65 *in itinere*), ben 61 in meno di quelli del terzo trimestre del 2018, tuttavia contraddistinto da alcuni infortuni tragici con numerose vittime nello stesso evento: nel solo mese di agosto 2018 sono occorsi due incidenti stradali, uno in puglia (a Lesiana in provincia di Foggia) con 16 vittime, e tutti che lavoravano come braccianti e il più famoso crollo del ponte Morandi di Genova, in cui ci sono 15 casi mortali tra le morti, che sono state denunciate all'INAIL come morte sul posto di lavoro.⁸²⁷ Tutto quello sopra citato ha prodotto una diminuzione sia i casi in occasione di lavoro (- 38 denunce con esito mortale) sia *in itinere* (- 23 denunce). Il riferimento ai solo infortuni mortali in occasione di lavoro, al calo registrato in agricoltura e nei servizi (- 24 casi per tutte e due le categorie), a cui viene accompagnato un aumento nelle attività di tipologia industriale (in cui ci sono state 10 denunce in più).⁸²⁸

Se passiamo dalle morti su lavoro alle denunce di malattie professionali che vengono protocollate dall'INAIL sono state 12.686, e per questo in aumento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente (+ 6,2 %, che erano 743 casi in più). L'83% delle malattie professionali che vengono denunciate hanno interessato i settori di attività economica dell'industria e servizi per i quali si registra un incremento complessivo di 886 casi, che in parte è compensato dal calo di circa 123 casi nelle gestioni dell'agricoltura per conto dello Stato.⁸²⁹ Le patologie che vengono denunciate sono pari a 51,5% è a carico del sistema osteomuscolare, che viene seguito dalle malattie e del sistema nervoso

⁸²⁶ Lorenzo Maria Alvaro, "INAIL: << Da gennaio a luglio, 599 decessi da lavoro. Una strage >> ", Vita, 2 settembre 2019, Milano

⁸²⁷ Silvia Inghirami, "Il 2019 rischia di essere il peggiore degli ultimi anni per morti sul lavoro", AGI, 12 settembre 2019, Roma

⁸²⁸ Centro Studi, "Il Mercato del Lavoro", ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

⁸²⁹ Comunicati Stampa, "Infortuni e malattie professionali, online gli open data INAIL dei primi 11 mesi del 2019", INAIL, 3 gennaio 2020, Roma

(soprattutto sindrome del tunnel carpale) e dell'orecchio (ipoacusia).⁸³⁰ Rispetto al terzo trimestre del 2018: si rileva una crescita pressoché generalizzata, quantificabile per le patologie osteomuscolari nel 7,1% per quelle del sistema nervoso nell'11,7% e per quello sistema respiratorio nel 14,1%, che è più contenuto per l'incremento per le malattie dell'orecchio (con un aumento di 5 casi in più).⁸³¹

9.4 Le Criticità del RdC un anno dopo

Dopo un anno dall'inizio dell'implementazione della misura del reddito di cittadinanza, possiamo osservare delle determinate criticità, alcune di esse hanno la possibilità di essere modificate, e per quanto possibile il Governo ha provato a effettuare determinate modifiche nel suo primo anno di vita.⁸³²

La prima modifica che è stata apportata la possiamo ritrovare all'interno della misura è stata notificata dall' Inps tramite un normale sms inviato a 519.586 beneficiari, cioè coloro i quali avevano presentato la domanda nel mese di marzo, a cui la notifica è necessaria al fine di poter permettere a tali soggetti un'integrazione rispetto al modello di domanda che in prima istanza vedeva la scadenza al 21 ottobre 2019, in seguito a causa dei feedback insufficienti è stata prorogata, il successivo giorno per la scadenza è stata inquadrata nel 1° aprile 2020 (anche se viene causata la sospensione di un mese dell'erogazione del beneficio). A causa di questa documentazione il RdC dovrebbe essere sospeso a un totale di 100 mila nuclei familiari, che sono una famiglia ogni 10 rispetto a

⁸³⁰ F.Q., *“Incidenti sul lavoro, aumentano i morti. Picco di infortuni nelle città del Sud. Malattie e cancerogene: in testa c'è Taranto”*, Il Fatto Quotidiano, 27 aprile 2019, Milano

⁸³¹ Stefano Galeotti, *“Morti sul lavoro, in Italia aumentano: sono 3 al giorno. Strage negli ultimi 7 mesi: 599 vittime. “Le Leggi ci sono: ma mancano i controlli”*, il Fatto Quotidiano, 13 settembre 2019, Milano

⁸³² Redazione, *“Primo bilancio sul reddito di cittadinanza: disastro”*, Tempi, Economia, 6 dicembre 2019, Milano

quelle in questo momento ricevono il sussidio.⁸³³ Questo a causa del fatto che la scadenza da rispettare in prima istanza è stata rispettata solamente dall'80-81% dei beneficiari interessati. Questo genera il fatto che l'effetto dell'operazione di integrazione della domanda appena conclusa è che il totale delle famiglie beneficiarie dovrebbe attestarsi intorno alla cifra di 850 mila, contro il milione e 284 mila unità stimate dal Governo.⁸³⁴

9.4.1 Comparazione dei Dati sull'Effetto del RdC

Per poter osservare l'analisi comparativa del RdC osserviamo i dati dell'Inps, quelli dell'ISTAT, quelli dell'Anpal e l'agenzia di coordinamento delle politiche attive del lavoro. Prendendo i dati al 6 dicembre del 2019 e effettuando la comparazione sugli stessi, possiamo iniziare che il RdC e la PdC abbiano visto un totale di 1,623 milioni di domande, con un importo medio di erogazione pari a 484 € a nucleo familiare. Questi numeri hanno una stima difforme rispetto alla quantificazione che aveva accompagnato la relazione statistica in sede parlamentare il provvedimento di attuazione del reddito di cittadinanza. Risulta illuminante l'impatto qualitativo del RdC.⁸³⁵ Infatti, possiamo dedurre come vi sia un impatto sottostimato nella misura del RdC rispetto alle persone che hanno origine straniera, e che vivono su suolo italiano con tempi e qualità sufficienti per poter ricevere tale beneficio. Seguendo le osservazioni di Forlani: *“Questi due vincoli hanno sinora provocato una sostanziale esclusione del RdC dei nuclei che, secondo le rilevazioni dell'ISTAT, rappresentano la popolazione più esposta in termini di intensità di povertà assoluta, per livelli di reddito, di patrimonio e di carichi familiare”*. Così come occorre notare come tra i nuclei

⁸³³ Enrico Marro, *“Il reddito viene sospeso a una famiglia su dieci, lo Stato risparmia 2 miliardi”*, Il Corriere della Sera, L'Economia, 26 ottobre 2019, Milano

⁸³⁴ Daniele Bonaddio, *“Reddito di Cittadinanza (RdC), reclusione per attesta il fatto”*, Edotto, 2 luglio 2019, Perugia

⁸³⁵ F.Q., *“Reddito di Cittadinanza, tasso di povertà ridotto del 60 o dell'8%? Ecco cosa dicono davvero i numeri dell'Inps”*, Il Fatto Quotidiano, 20 dicembre 2019, Milano

che beneficiano del RdC, quelli con presenza di minori sono “solamente” 368.000 su 890.00 individui.⁸³⁶

Così possiamo osservare l’impatto concreto del provvedimento rispetto all’obiettivo dichiarato in sede di attuazione, cioè contrastare i livelli di povertà rilevanti nelle statistiche ufficiali. Seguendo lo studio effettuato dall’Osservatorio sui Conti pubblici dell’Università Cattolica (Ocpi), molti dei poveri “assoluti” che vengono stimati dall’ISTAT non percepiscono il RdC, a cui si aggiunge il fatto che molte persone che non sono povere comunque possono percepire il RdC, almeno seguendo i criteri usati dall’Istituto appena citato.⁸³⁷ Per questo motivo le cause principali di questa distorsione sono la sostanziale esclusione degli stranieri e la penalizzazione delle famiglie numerose, a cui bisogna aggiungere il fatto che il RdC è una misura identica nella sua erogazione su tutto il territorio nazionale, e per questo motivo non tiene conto del diverso costo della vita nelle difformi aree del Paese, in particolar modo tra i grandi e i piccoli centri.

Per questo motivo risulta pregnante il pensiero di Forlani sulla differenza tra gli obiettivi dichiarati e quelli che concretamente sono stati realizzati: *“ha indotto molti osservatori e proclama il fallimento del reddito di cittadinanza. Concordo sull’affermazione, ma ritengo che il ridimensionamento dei propositi dei sostenitori del Provvedimento debba essere accolto come un dato positivo”*.⁸³⁸ Questo ha prodotto il fallimento del RdC che non è dimostrato dalla scarsa affluenza delle domande, ma dai risultati inefficaci dell’intervento finalizzato a contrastare i livelli di povertà assoluta. Inoltre, seguendo le parole del predetto Forlani, tale fallimento era largamente annunciato: *“Oggi, a dispetto delle dichiarazioni di fine anno di Conte, anche i dati lo dimostrano”*.⁸³⁹

⁸³⁶ Stefano De Martis, *“Troppi poveri esclusi dal Reddito di Cittadinanza”*, Sir Agenzia d’informazione, 17 dicembre 2019, Roma

⁸³⁷ Giorgio Pagliotti, *“Reddito di Cittadinanza: un importo medio di 519 euro per 857 mila famiglie”*, Sole 24ore, 15 novembre 2019, Roma

⁸³⁸ Pasquale Tridico, *“Presidente INPS: con il Reddito di Cittadinanza tasso di povertà diminuito del 60%”*, Il Blog delle Stelle, 2 dicembre 2019, Roma

⁸³⁹ Pasquale Tridico, *“Reddito di Cittadinanza, sms Inps: “Inviare i documenti stop all’assegno””*, La Repubblica, 7 ottobre 2019, Milano

Questo ha provocato naturalmente una riduzione della spesa effettuata per tale manovra, andando ad avere un costo di 2 miliardi in meno rispetto ai 5,6 miliardi che sono stanziati quest'anno (più di 7 miliardi dal 2020 in poi). Tanto più sono previste un aumento delle revoche e decadenza dal sussidio.⁸⁴⁰

9.4.2 Costi per le Assunzioni e Fasce più Problematiche

Partendo dal titolo pubblicato in data 6 dicembre 2019 da Libero: "Ogni posto trovato ci costa 166 mila euro". Infatti, il reddito di cittadinanza per adesso è stato un investimento di 3 miliardi di euro, e hanno trovato lavoro solamente 1000 persone su 704.596 beneficiari che possono accedere ad un posto di lavoro, al contrario l'Anpal ha parlato di solo 18 mila persone. Se i dati Anpal avessero una chiara veridicità potremmo riscontrare, ognuno questi posti di lavoro è costato 166.666 € allo Stato italiano, e seguendo sempre Libero quasi il 69% dei rapporti di lavoro che sono stati attivati consiste nell'odiatissimo contratto a tempo determinato.⁸⁴¹

Per questo motivo osservando come le procedure di colloquio e avviamento a percorsi che dovrebbero portare le persone a trovare un lavoro sono stati poco più di 200 mila. I rapporti di lavoro, in cui sono inclusi i tirocini, che per adesso sono stati attivati risultano essere 17.637, quindi i collocati sono l'1,8% dei precettori. Ma questi dati possono essere relativamente rivalutati in maniera positiva dato che solamente il 40% dei beneficiari del sussidio economico hanno le caratteristiche per essere avviati al collocamento. Ma anche data questa

⁸⁴⁰ Fa. Ba., "Reddito di Cittadinanza: 28.763 beneficiari (su 791 mila) hanno trovato un lavoro", Sole 24ore, 23 dicembre 2019, Roma

⁸⁴¹ Marco Gaetano Malara, "False dichiarazioni per il Reddito di Cittadinanza", Studio Legale Gallo, 3 maggio 2019, Roma

statistica i risultati prodotti vengono considerati miserevoli, se andassimo ad analizzare quale classe abbia ricevuto dei reali benefici non possiamo che citare i 4 mila *navigators* assunti presso l'Anpal.⁸⁴²

Quelli assolutamente più in difficoltà nel poter usufruire il beneficio sono gli extracomunitari, l'Inps ha ultimamente sbloccato l'erogazione del sussidio per loro (raggiungendo il totale di 78 mila, rispetto ai 55 mila che ne hanno avuto accesso in prima istanza si sono aggiunti altri 23 mila individui). Infatti, i cittadini extracomunitari che non hanno necessità di presentare l'adeguata documentazione per accedere al RdC, sono coloro i quali che oltre ad essere extracomunitari hanno lo status di rifugiato politico, o per coloro i quali le convenzioni internazionali dispongono diversamente, in particolar modo per coloro i quali abbiano oggettiva impossibilità per acquisire le certificazioni necessario per la documentazione classica.⁸⁴³

9.4.3 Sospensione del Beneficio

Il reddito di cittadinanza è la misura erogata dallo Stato italiano maggiormente sotto la lente dell'INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro), al fine di poter svolgere l'attività di controllo collegate all'erogazione del RdC, e quindi punire chi percepisce o mantiene indebitamente il sussidio economico, il personale dell'Ispettorato del Lavoro può avere pieno accesso alle banche dati Inps. L'Istituto deve fornire all'Ispettorato ogni dato che possa essere utile all'individuazione dei soggetti che ricevono il beneficio economico concesso dal reddito di cittadinanza in maniera difforme da quella prevista dalla Legge.⁸⁴⁴

⁸⁴² Marco Dotti, *“Reddito di Cittadinanza un anno dopo: cronaca di un pasticcio annunciato”*, Vita, 15 gennaio 2020, Milano

⁸⁴³ Redazione, *“Reddito di Cittadinanza, chi rischia la sospensione nel 2020”*, Today, 20 dicembre 2019, Roma

⁸⁴⁴ Pasquale Tridico, *“Reddito di Cittadinanza, sms Inps: “Inviare i documenti stop all'assegno””*, La Repubblica, 7 ottobre 2019, Milano

Seguendo la Circolare n. 8 del 25 luglio 2019, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha dedotto due possibili casi in cui si configura un reato penale, rifacendosi all'art. 7 del Disegno Legge n.4/2019, che è stato convertito in Legge n. 26/2019, che possono concretizzarsi sia in fase di presentazione della domanda di fruizione del beneficio economico sia dopo la concessione dello stesso.⁸⁴⁵

Nella prima fattispecie si segue sempre l'Articolo 7 al primo comma in cui stabilisce che, chiunque al fine di ottenere indebitamente il RdC, quindi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestarsi cose che non sono vere, quindi tramite l'omissione di informazioni dovute, per tale motivazione può essere punito tramite la reclusione da 2 o 6 anni. Questa ipotesi di reato è configurabile come un illecito durante la fase amministrativa. Infatti, dato che il predetto Decreto-legge stabilisce che il sussidio economico può essere elargito esclusivamente in presenza di determinati requisiti, che devono essere posseduti da tutti i membri del nucleo familiare richiedente. Quindi, rilevano a tal fine tutte le condotte volte a preconstituire sotto il profilo documentale e fattuale la condizione per l'ottenimento del RdC, sia per il richiedente, che rende materialmente la documentazione mendace, sia riguardo tutti i componenti del nucleo familiare.⁸⁴⁶

Invece, nella seconda fattispecie, viene contenuta nel comma successivo dello stesso articolo, che prevede la reclusione da 1 a 3 anni di carcere, in caso di omessa comunicazione delle variazioni o del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni rilevanti ai fini della revoca o in caso minore della riduzione del beneficio economico. In tale situazione possiamo configurare un'ipotesi di reato a natura strettamente commissiva, in quanto è esperibile unicamente dopo l'erogazione del beneficio verso il possibile soggetto posto nella condizione di commettere un illecito. A tal proposito, lo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro tiene a precisare che non rileva lo svolgimento in sé di un'attività lavorativa che risulta compatibile,

⁸⁴⁵ Paolo Remer, *"Reddito di Cittadinanza: ecco le frodi più eclatanti"*, La Legge per tutti, 24 novembre 2019, Cosenza

⁸⁴⁶ Alessandro Ribando, *"Chi guida Porsche, chi ha alberghi: ecco i "furbetti" del Reddito di Cittadinanza"*, Corriere della Sera, L'Inchiesta, 1° gennaio 2020, Milano

sia in termini generali, attraverso la fruizione del RdC quanto, piuttosto, l'omessa comunicazione del reddito percepito che avrebbe potuto presentare la possibilità nel caso di una comunicazione corretta, la riduzione o addirittura il venir meno di tale beneficio.⁸⁴⁷

Per tale controllo l'Inps gioca un ruolo fondamentale in quanto attraverso la piattaforma telematica, vi sono due possibilità, nel primo caso si può verificare se i lavoratori impiegati senza la previa documentazione datoriale appartenga a un nucleo familiare che sia precettore del reddito di cittadinanza; nel secondo caso, invece, è possibile consultare le informazioni adeguate ai modelli "reddito di cittadinanza- pensione di cittadinanza- sia per il compenso ridotto che quello esteso (o completo)".⁸⁴⁸

Nel caso in cui il personale ispettivo dopo che sia stato consultato i dati forniti dall'Inps, e che vi sia una reale falsità tra i dati in possesso dell'Inps e qualcuno del nucleo familiare precettore del beneficio economico, o una possibile omissione nei dati, il personale dovrà trasmettere in un lasso di tempo di 10 giorni dall'accertamento dell'autorità giudiziaria competente la documentazione finale del fascicolo preso in verifica.⁸⁴⁹ Nello stesso momento verrà effettuata una comunicazione formale alla sede dall'INPS territoriale competente in materia, quindi quella in cui il lavoratore ha residenza, in cui viene contenuta l'indicazione di generalità e del codice fiscale del lavoratore in questione, quale precettore del RdC o appartenente a un nucleo familiare precettore sempre al RdC, affinché l'Istituto possa tempestivamente a revocare il beneficio in questione. L'invio di questo documento da parte degli ispettori deve essere effettuato nel più breve lasso di tempo possibile e comunque non

⁸⁴⁷ Redazione, *"Reddito di Cittadinanza, l'ennesima frode: nascondere la convivenza per scroccare i soldi"*, Secolo D'Italia, 14 ottobre 2019, Roma

⁸⁴⁸ Ivan Cimmarusti, *"Reddito di Cittadinanza: multe aumentate per chi impiega un nero un familiare titolare del sussidio"*, Sole 24ore, 29 settembre 2019, Roma

⁸⁴⁹ An. Ga., *"Dal camorista allo spacciatore: la lunga lista dei furbetti del Reddito di Cittadinanza"*, Sole 24ore, 29 novembre 2019, Roma

oltre la settimana successiva all'accesso ispettivo, in caso questo lasso di tempo non fosse rispettato produrrebbe la sospensione dell'accertamento.⁸⁵⁰

Per tali assunzioni a cui è possibile aggiungere il Decreto del Presidente della Repubblica n. 455/2000 (Testo Unico in materia di documentazione amministrativa), per cui si considera che, in piena conformità con le raccomandazioni rese dalla Corte di Cassazione: vi è una dichiarazione del privato che viene equiparata ad un atto pubblico destinato a provare la verifica dello specifico contenuto della dichiarazione stessa”, che vengono quindi ammessi a quella serie di reati già previsti in tema di falso all'interno del codice penale. Per il reddito di cittadinanza possiamo assumere che la pena prevista per le false o difformi dichiarazioni sono particolarmente aspre, rispetto alle equivalenti norme poste dal codice penale.⁸⁵¹

Riassumendo presentare false dichiarazioni genera in prima istanza l'immediata revoca del beneficio economico, con efficacia dal momento della prima erogazione, con l'obbligo di restituzione di quanto è stato percepito indebitamente. Per tali motivazioni la norma introduttiva del reddito di cittadinanza impone l'assoluta certezza nella compilazione del modulo predisposto: la legge di conversione ha infatti previsto che per tutti le separazioni presentate dopo il 1° settembre 2018, la richiesta di accesso al RdC sia supportata dalla certificazione rilasciata da parte della Polizia Municipale dell'effettiva verifica della mancata convivenza dei due (ex)coniugi. Risulta necessaria l'integrazione che è dovuta al fatto che alcune coppie regolarmente sposate potrebbero artatamente presentare la domanda di separazione coniugale per poter avere accesso ad un beneficio duplicato, anche se continuano a vivere nella stessa abitazione.⁸⁵²

⁸⁵⁰ Sara Nicosia, *“Reddito di Cittadinanza, furbetti all'attacco: le truffe più eclatanti”*, Money.it, 30 agosto 2019, Milano

⁸⁵¹ An. Ga., *“Dal camorrista allo spacciatore: la lunga lista dei furbetti del Reddito di Cittadinanza”*, Sole 24ore, 29 novembre 2019, Roma

⁸⁵² Paolo Remer, *“Reddito di Cittadinanza: ecco le frodi più eclatanti”*, La Legge per tutti, 24 novembre 2019, Cosenza

Per lo stesso motivo, in caso di richieste che non siano conformi all'accesso al sussidio, lo stesso non può essere erogato alle persone in via definitiva e neanche richiesto nel caso in cui vi sia una condanna definitiva e non siano già passati 10 anni dalla stessa.⁸⁵³

9.4.4 Effetti del RdC sulla Povertà

Per affrontare l'impatto del RdC in Italia sulla povertà, può essere utile partire dalle dichiarazioni rilasciate da Pasquale Tridico sulle stime di impatto elaborate da parte dell'Istituto previdenziale. All'inizio di dicembre, su un suo intervento all'Economia, aveva parlato di *“una riduzione forte dell'intensità della povertà, di circa – 8%, una riduzione di circa – 1,5% dell'indice di Gini, cioè della disuguaglianza, e di circa – 60% del tasso di povertà”*. In seguito, ha affermato che *“il tasso di povertà nel nostro paese si è ridotto di 8%”*. Ma omettendo il 60 % citato in prima istanza solamente 20 giorni prima. Per distaccarsi occorre capire a che cosa si riferiscono tali affermazioni.⁸⁵⁴

Il tasso di povertà assoluta viene usato per misurare la percentuale di cittadini italiani e stranieri residenti su suolo italiano che non possono permettersi un paniere di beni e servizi essenziali per uno standard di vita accettabile. Naturalmente il costo dei beni inclusi nel paniere viene modificato a seconda della zona di residenza e della composizione del nucleo familiare. Prendendo a riferimento l'anno 2018, quindi prima della riforma RdC, i nuclei familiari poveri in Italia erano 1,8 milioni, per un totale di 5 milioni di persone. Stando

⁸⁵³ Pasquale Tridico, *“Reddito di Cittadinanza, sms Inps: “Inviare i documenti stop all'assegno”*”, La Repubblica, 7 ottobre 2019, Milano

⁸⁵⁴ Valentina Melis, *“Isee, dal 1° gennaio l'indicatore precompilato farà il pieno di dati: ecco quali”*, Sole 24ore, 11 novembre 2019, Roma

ai dati pubblicati dall'Inps i precettori del sussidio sono 2,3 milioni (escludendo le pensioni di cittadinanza), divisi in 890 mila nuclei familiari.⁸⁵⁵

Il 2 dicembre Tridico aveva parlato di “riduzione del 60%”, grazie al reddito, il tasso di povertà calcolato in questo modo. Significherebbe che ben 3 milioni di persone sono uscite dalla povertà assoluta grazie alla riforma portata dal Movimento 5 Stelle.

Ma se il livello massimo di reddito che un single che vive in un'area metropolitana del centro, e che non ha altre fonti di reddito, viene fissata a 780 €, prevede che qualora una persona non abbia diritto totalmente al beneficio riceva unicamente la differenza tra il proprio reddito e tale soglia. Per questo motivo l'importo erogato in media risulta essere una cifra pari a 520 euro.⁸⁵⁶

Per questo motivo il Presidente dell'Inps non ha incluso il dato all'interno dell'unico documento ufficiale prodotto da parte dello stesso istituto sullo stesso argomento. Infatti, la tabella che è stata presentata il 6 novembre durante i vertici dell'Inps e una rappresentanza di delegati da parte della Commissione dell'Unione Europea. Questo genera la problematica per cui tali dati non possono essere presentati in documenti ufficiali alle istituzioni europee. Luciano Capone in suo articolo sul Foglio ha spiegato come la variazione è in realtà solo il rapporto tra numero di persone che hanno diritto al RdC e poveri assoluti (non tutti coloro i quali sono in stato di indigenza hanno tutte le qualità per accedere al beneficio economico).⁸⁵⁷

Di differente stampo sono le stime prodotte dall'Inps per cui vi sia stato un calo di intensità della povertà, infatti sia nella tabella consegnata alla Commissione Europea che nel discorso viene citato l'8% di riguardo alla “riduzione del tasso

⁸⁵⁵ Giorgio Pagliotti e Claudia Tucci, “*Reddito di Cittadinanza flop, gli occupati sono solo 50 mila*”, Sole 24ore, 12 dicembre 2019, Roma

⁸⁵⁶ Redazione, “*Reddito di Cittadinanza, chi rischia la sospensione nel 2020*”, Today, 20 dicembre 2019, Roma

⁸⁵⁷ Pasquale Tridico, “*Presidente INPS: con il Reddito di Cittadinanza tasso di povertà diminuito del 60%*”, Il Blog delle Stelle, 2 dicembre 2019, Roma

di povertà”. Ma in realtà la rilevazione statistica si riferisce all’intensità della povertà in Italia. E si tratta di un indicatore che brutalmente indica: “quanto i poveri siano poveri”, e in maniera più completa va a indicare la quantità della spesa mensile delle famiglie povere e di quanto essa sia sotto la linea di povertà in termini procedurali. Partendo dal dato di partenza dell’Inps secondo cui il gap prima dell’introduzione del reddito era pari al 38%, è però diverso da quello calcolato dall’ISTAT che nell’ultimo report sulla povertà in Italia lo stimava al 19,4% durante il 2018.⁸⁵⁸

⁸⁵⁸ Redazione, “*Primo bilancio sul reddito di cittadinanza: disastro*”, *Tempi, Economia*, 6 dicembre 2019, Milano

Conclusioni

Nella stesura di questo elaborato sono emerse difformi problematicità della misura denominata Reddito di Cittadinanza, in cui risulta necessario evidenziare come vi siano molteplici motivazioni per dover pensare di modificare o in *extrema ratio* di eliminare la norma nel caso di analisi.

Infatti, in prima istanza dopo avere effettuato l'analisi comparativa tra il Reddito di Inclusione e il RdC, risulta essere fondamentale come anche se le due norme siano di natura simile, provano a dare una risposta a differenti problemi, il REI è una misura che si confronta con la povertà, implementando tutta la sua natura e la sua forza con attenzione verso il contrasto alla povertà (e di come questa misura sia stata effettuata sia a causa della spinta dell'opposizione politica, ma anche a causa di un'importante mancanza del *welfare* dello Stato italiano, che non aveva misura in questo senso), diversamente il RdC ha una natura bivalente in quanto nella stessa norma prevede sia il contrasto alla povertà, ma anche una norma che provi a combattere l'alto tasso di disoccupazione che attanaglia il mercato del lavoro italiano. Inoltre, il REI è stata la prima misura con cui si è introdotto uno strumento come la *Social Card*, amministrato dall'istituzione di Poste Italiane, modalità di erogazione che in seguito ha assorbito anche il RdC, in quanto abbia prodotto degli ottimi risultati.

Le modalità di erogazione del RdC e del Rei sono quindi le stesse, ma sono difformi nell'importo erogato, infatti, per il reddito di inclusione è previsto un importo annuo pari a 3.000 € che in seguito poi debba essere moltiplicato per la scala di equivalenza calcolato all'interno della norma, Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà* (in cui è stato usato lo strumento dell'ISEE come base per le scale di equivalenza), il RdC, invece, ha previsto un importo base annuo pari a 6.0000 €, cifra che anch'essa in seguito deve essere moltiplicata per la scala di equivalenza pensata all'interno della norma, Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, dimostrando come vi sia un'ovvia differenza economica tra le due norme, sia in

termini di spesa che di beneficio economico erogato. È facilmente deducibile come il RdC rispetto al REI abbia una platea di potenziali beneficiari enormemente più ampia, risultando più omnicomprensiva riguardo i temi di nazionalità, reddito, e strumenti di esclusione dal beneficio. Per le modalità di erogazione del beneficio, si può osservare come ambedue le misure assistenzialistiche in prima istanza hanno una durata di 18 mesi, ma i tempi previsti per la riconferma del beneficio sono per il reddito di inclusione pari a 6 mesi, rispetto al singolo mese previsto per il reddito di cittadinanza, che in seguito per la prima norma la durata massima prevista è di 12 mesi, invece, per la norma esame di questa tesi è di 18 mesi. Da queste due norme è facilmente desumibile come il REI sia implementato in maniera chiara verso la povertà, chiara indicazione, che invece, non riesce ad essere dedotta dall'analisi effettuata verso il RdC.

L'analisi comparativa verso i paesi esteri denota differenti mancanze sia della norma Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, ma anche nella totalità del sistema di welfare italiano.

Partendo dalla comparazione del reddito di cittadinanza e dell'Hartz IV (quindi tra il modello italiano e quello tedesco), infatti, il modello applicato in Germania denota alti tassi di efficienza (seguendo il pensiero teorico posto alla base di esso che doveva rispecchiare i concetti di: rigidità, flessibilità e modernità), che dimostrano come la serie di riforme effettuate durante il biennio del 2003-2005 abbia migliorato il mercato del lavoro tedesco, andando a diminuire la disoccupazione. I tassi di mobilità del mercato del lavoro presenti in Germania risultano essere competitivi a livello globale. Il patto per il lavoro che viene siglato nello Stato tedesco ha diversi punti di contatto con quello siglato dai beneficiari del RdC, in quanto ambedue prevedono la piena disponibilità da parte del cittadino all' "accettare il lavoro proposto da parte dei centri per l'impiego, ma ove l'Hartz IV prevede che un rifiuto da parte del beneficiario causa l'immediata perdita del beneficio, il sistema italiano del RdC concede al singolo la possibilità di rifiutare tre volte la possibilità del lavoro (con differenze

distanze geografiche) ad ogni rinnovo dell'erogazione, e solamente dopo il terzo rinnovo vi è la perdita della fruizione della sussistenza economica. Questo sistema di rinunce rende molto più lento lo strumento dell'allocazione del lavoro da parte dei Centri per l'Impiego per i singoli soggetti.

Oltre la modalità di accettazione del lavoro da parte dei beneficiari, una delle difformità tra l'Hartz e il RdC è la chiarezza della formazione dei beneficiari durante il periodo di erogazione del sussidio economico, per il sistema assistenzialistico tedesco è stato implementato il *coaching on the job*, strumenti in cui i centri per l'impiego si occupano di individuare il lavoro più appropriato per ogni cittadino e per implementare una formazione di 8 ore al giorno in cui la potenziale risorse deve poter ampliare le proprie conoscenze al massimo della proprie capacità in maniera tale da poter essere il più attrattivo possibile all'interno del mercato del lavoro, e prevedendo la sospensione dell'erogazione dell'importo economico nel caso in cui vi siano delle mancanze da parte dei cittadini beneficiari. Il RdC al contrario all'interno prevede una strutturazione per la formazione alquanto ondivaga, senza alcuna previsione di formazione oraria, a cui si aggiunge la problematica della mancanza di una procedura per inquadrare, da parte dei centri per l'impiego, le qualità e le conoscenze da affinare dei beneficiari; questo potrebbe generare delle distorsioni all'interno della formazione delle potenziali risorse.

Tra i due paesi vi sono due altre profonde differenze che sono in particolar modo la capacità di inclusione sociale, la Germania ha un alto livello di inclusione sociale sia verso i propri cittadini che verso coloro i quali provengano da paesi provenienti dall'Unione Europea che quelli extracomunitari. Al contrario il modello italiano ha un basso livello di inclusione sociale in quanto prevede che in particolar modo i cittadini extracomunitari debbano aver vissuto per 10 anni all'interno dei confini italiani, con regolare permesso di soggiorno o visto.

Invece, l'analisi comparativa tra il modello di welfare italiano e quello danese, è meno incentrata sulle strutture di applicazione pratica, rispetto ai modelli teorici, infatti, la Danimarca sin dai primi anni del 2000, ha apportato un

importante cambiamento all'interno della sua economia nazionale e all'amministrazione della cosa pubblica, infatti, iniziando da un welfare di tipologia scandinavo quindi, molto inclusivo e che contemplava dei servizi quasi totalizzanti, naturalmente con una spesa sostenuta quasi integralmente da parte dello Stato. Ma con l'implementazione della *flexicurity* si è immesso in questo modello una maggiore compartecipazione privata nella strutturazione della gestione dei servizi pubblici, in prima istanza è stata implementata una tipologia di assicurazione privata contro la disoccupazione, in maniera tale da rendere a carico dello Stato una spesa per la politica passiva per coloro i quali fossero poveri e non per i disoccupati, in secondo luogo la competenza della collocazione delle persone senza occupazione è stata derogata alle aziende che effettuano l'assunzione, ma i costi della formazione vengono sostenuti da parte dello Stato danese in una quota che può variare dal 80% al 100%, così da non gravare sull'azienda che assume (andando così a diminuire il tasso di disoccupazione), ma al contempo innalza la qualità media delle capacità lavorative. Questa nuova strutturazione del sistema assistenzialistico danese ha prodotto dei risultati di un livello così alto che l'Unione Europea ha implementato queste modalità all'interno dei libri della Commissione, in modo tale provare a implementare questa tipologia di welfare all'interno di tutti paesi facenti parte della comunità europea. Al contrario il modello italiano prevede che la spesa sia sostenuta totalmente da parte dello Stato, ma al contempo questo genera la problematica che per un paese con un già importante progresso problema strutturale (sicuramente il debito pubblica danese è molto più bassa rispetto a quello italiano, che dalla crisi economica del 2008 in poi è stata la vera spada di Damocle sulle Leggi di Bilancio italiane).

Sarebbe importante per lo Stato italiano poter implementare dal modello danese sia la capacità di delocalizzare la spesa dalle casse dello Stato verso i soggetti privati (come le assicurazioni), che poter pensare di usufruire dell'operato di aziende specializzate nella selezione del personale per cercare risultati migliori nell'allocazione delle persone disoccupate. Inoltre, come già evidenziato nella comparazione con la Germania anche rispetto alla Danimarca, l'Italia presenta un problema nella gestione della formazione dei disoccupati, e per questa

motivazione risulta essere importante dover ristrutturare la gestione dei centri dell'impiego e dei *navigator*.

Dall'analisi della Legge di Bilancio 2020, comparata con quella del precedente anno (Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*), e attraverso l'analisi di intenti della spesa economica attraverso il *Documento Programmatico di Bilancio 2020* che viene redatto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di come lo Stato italiano versi in una situazione di recessione economica, in cui il tasso dei disoccupati rimane invariata o addirittura aumenta, e di come i consumi non siano in crescita ma in riduzione. Inoltre, dall'analisi delle voci di spesa è facilmente osservabile come vi sia stata una distribuzione del reddito di cittadinanza non nella misura preventivata, infatti, all'interno della norma vi era stata una previsione di ripartizione al 33% tra Nord, Centro e Sud. Ma al contrario dallo Stato di previsione, vi è stata un'erogazione disomogenea degli importi del sussidio, al Sud e nelle Isole è stato erogato il 60 % del totale della spesa (con la Campania che assorbe il 19% del totale, seguita dalla Sicilia, Puglia e Lazio con il 9%), rispetto al Nord (con il tasso di popolazione più alto) che riceve il 24% dei fondi economici, in ultima istanza il Centro che assorbe solamente il 15% della capacità economica della norma.

A questo si aggiunge la riduzione dei consumi, che sinistramente segue lo schema dell'erogazione del beneficio economico, in quanto il Nord ha presentato un aumento dei consumi in linea con le aspettative, e anche il Centro ha potuto giovare di un aumento (ma al di sotto delle aspettative), rispetto al mezzogiorno che ha visto una netta contrazione dei consumi, che porta lo Stato italiano ad una complessiva riduzione. Questo rallentamento dell'economia è anche desumibile a causa di uno dei problemi maggiormente radicati e strutturati per l'Italia, in quanto storicamente l'Italia e in particolar modo il Sud sono stati afflitti dal fenomeno del mercato irregolare (o più comunemente il lavoro "nero"). La norma del RdC si presenta strutturata in maniera tale che coloro i quali siano occupati in maniera irregolare, e quindi senza un qualsiasi tipologia di contratto, non incontrino difficoltà nella possibilità di continuare il loro lavoro, ma anche ricevere il sussidio da parte dello Stato, così che da avere un

doppio reddito (anche se solamente uno viene dichiarato e percepito con una modalità legale), il cittadino che si trova in questa condizione naturalmente per il proprio sostentamento usufruisce del RdC in quanto la *Social Card* ogni mese azzerava il conto economico senza possibilità di risparmio, generando così il risparmio attraverso il reddito irregolare, che non può neanche essere immesso nel circuito bancario a causa della sua natura non legale. Attraverso lo studio di questi dati è naturale comprendere come servano altre tipologie di misure economiche per il meridione. E di come inoltre, vi sia un fallimento negli obiettivi di breve periodo della norma che tramite l'aumento di spesa prevedeva uno stimolo dei consumi, così da avere degli effetti economici benefici sul Pil e sull'economia italiana.

Dall'analisi della Legge di Bilancio per l'anno 2020 è anche emerso come sia stata affrontata ma realmente solamente posposta la questione dell'aumento dell'IVA, infatti per quanto siano state trovate le coperture per evitare il suo aumento durante l'anno 2020 (tramite tagli alla sanità pubblica, istruzione e difesa) non ha impedito alla necessità di prevedere per il 2021 un aumento ancora più sostanziale della tassazione in questione, che potrebbe il tasso al 25%, e nel caso in cui l'economia italiana non fosse in grado di uscire dalla recessione e non si potessero trovare altre coperture (molto probabilmente tramite altri dolorosi tagli), si rischierebbe di passare in una fase di crisi economica (andando altamente contro tendenza rispetto ai trend economici degli altri paesi dell'Unione Europea). Quindi risulterebbe necessario mettere in conto la possibilità di poter modificare una delle due riforme nate attraverso il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, in quanto sia il RdC che Quota 100 assorbono costose risorse economiche dello Stato italiano.

Sempre dall'analisi della Legge di Bilancio è denotabile come uno dei principali dei problemi dell'economia italiana non sia solamente incentrata sul tasso di disoccupazione, ma anche sul totale delle ore lavorate, che sono lo specchio di più alta qualità della salute economica di un paese; e di come l'Italia dopo più di 10 anni non sia riuscita a riassetarsi su degli standard comparabili a quelli

che venivano rilevati prima della crisi economica del 2008. E tale problematica risulta completamente assente dal punto di vista della norma inclusiva del Rdc, e per questa motivazione risulta totalmente scoperta nell'ambito normativo.

Dalla Legge di Bilancio 2020 sono state effettuate anche delle modifiche al reddito di cittadinanza, da qui denominato in maniera molto giornalistica Rdc2020, in prima istanza è stata necessaria una ristrutturazione dei parametri ISEE, che hanno portato l'obbligo di rinnovare la documentazione a tutti coloro i quali erano già rientrati all'interno del beneficio, e che in caso di mancanza vi sia l'immediata cessazione dell'erogazione economica (che ha prodotto la cessazione dell'erogazione a più di 100 mila persone). I parametri ISEE rinnovati hanno l'intenzione di poter essere maggiormente inclusivi, e in particolar modo di concedere benefici patrimoniali più adeguati ai singoli casi di povertà.

All'interno del Rdc2020 è anche stato implementato un sistema di controlli sull'operato dei beneficiari, in quanto i 9 mila soggetti scoperti a usufruire del sussidio in maniera illegale, sono stati scoperti tramite controlli incidentali principalmente per le loro attività irregolari, o per controlli effettuati da enti differenti dall'Inps su altre specifiche che però hanno dimostrato l'illecito da parte di questi soggetti (in particolar modo i controlli sulla tassazione hanno rilevato illeciti di evasione, a cui erano collegati i beneficiari) e per questa motivazione sono state implementate delle misure al fine di poter rendere effettivi i controlli, in quanto dovevano essere ad appannaggio dei *navigator*, ma dato che la figura professionale non risulta attiva dal punto di vista lavorativo generava un buco normativo e di efficienza a livello di prevenzione sul possibile contrasto alle frodi. Ma anche dopo tale modifica la norma dimostra una mancanza su le possibili strutture di controllo, per quante le poi possibili sanzioni postume risultano essere adeguate e realmente punitive per chi prova a frodare il sistema di erogazione economica italiana.

Uno dei principali punti di interesse e di ricerca di questo elaborato è la figura dei *navigator* in quanto risultano essere sì un potenziamento al personale dei

centri per l'impiego, ma anche un'ampliamento dei compiti degli stessi con particolare attenzione ai beneficiari del reddito di cittadinanza, in quanto sarebbe loro compito individuare, accettare, formare e inserire all'interno del mondo del lavoro i cittadini che hanno i requisiti per entrare all'interno della protezione sociale da parte dello Stato. Ma dal momento del maxi concorso pubblico che ha portato all'assunzione di 3.000 unità (che si sono aggiunte ai già 8 mila dipendenti dei centri per l'impiego) che poi nel 2021 verranno ampliate da altre 4.600 potenziali assunzioni (al fine di concludere un piano di assunzioni che porti questa categoria ad avere un totale di 10.000 individui al proprio interno).

Ma vi sono due complicazioni rispetto a questa nuova figura professionale, in quanto da quando i CPI sono stati potenziati con i nuovi assunti quindi da aprile a novembre 2019 le assunzioni sono state 18 mila, che parametrize su un anno il totale è pare a 27 mila persone, rispetto ai dati dell'anno 2018 (cioè in maniera precedente alle assunzioni) dove da parte dei centri per l'impiego erano stati assunti 37 mila persone; dimostrando così una diminuzione degli occupati forniti da queste organizzazioni, in uno sbilanciamento totale rispetto a numeri dei lavoratori. La seconda complicazione è la reale capacità dei *navigator* di adempiere ai loro compiti, in quanto tale figura professionale assunta senza reali specifiche competenze (con come limite di istruzione la laurea di primo grado in materie umanistiche) e senza che la formazione a cui debbano essere sottoposti conseguente all'assunzione, per cui vi è stato uno stanziamento pari a 500 milioni di euro (diviso in 200 milioni nel 2019, 250 nel 2020 e 50 nel 2021), possa essere inquadrata in quanto non vi sono delle reali figure professionali che hanno le competenze per formare in maniera adeguata tali soggetti. Oltre a queste problematiche è utile segnalare come i *navigator* abbiano un compito molto più complesso rispetto ai selezionatori, che lavorano da parte della domanda del mercato del lavoro (quindi hanno il compito di selezionare qualcuno che sia una risorsa appropriata per il possibile lavoro); al contrario i neo dipendenti pubblici hanno il compito di lavorare da parte dell'offerta del mercato del lavoro (che però risulta realmente più complesso in quanto bisogna

trovare un lavoro ad ogni possibile risorsa che rientra all'interno del gruppo dei beneficiari del reddito di cittadinanza).

Seguendo questo schema all'interno dell'elaborato si è posta una totale attenzione sulle dichiarazioni effettuate da parte del professor Pasquale Tridico attuale presidente dell'Inps (cioè l'organo erogatore del RdC), rispetto l'operato e i risultati che la manovra ha prodotto nel suo primo anno di vita. Infatti, il reddito di cittadinanza secondo le prime dichiarazioni del presidente dell'Inps avrebbe dovuto avere la capacità di autofinanziarsi spendendo in deficit solamente 6 miliardi nell'anno iniziale, per poi provvedere alla sua sussistenza grazie all'aumento dei consumi e all'aumento delle assunzioni (teoria che è stata sconfessata in maniera congiunta sia da parte del MEF che da parte della Commissione Europea), però successivamente in maniera lo stesso Tridico come molto probabilmente serviranno almeno altri 12 miliardi per poter mantenere la manovra attiva.

A ciò si aggiunge la sua dichiarazione al fine del 2019 in cui affermava come grazie alla manovra ben il 60% delle persone in Italia fossero uscite da una situazione che le poneva al di sotto della soglia povertà, e quindi un gran successo per il RdC, ma in realtà come ammesso dallo stesso Tridico il successo è di portata nettamente inferiore in quanto ad essere diminuita del 60 % è l'intensità della povertà per i precettori del reddito. In particolar modo omettendo come a causa dei criteri stringenti imposti della norma, quasi il 50% delle persone che vivono al di sotto della soglia povertà non hanno dei requisiti per poter rientrare all'interno del suddetto sussidio economico.

A ciò si aggiunge una completa mancanza di osservazioni sull'elaborazione delle domande in quanto solamente l'85% delle domande presentate sono state elaborate (di cui il 72% ha visto un riscontro positivo, il 27% è stato respinto perché non idonee all'erogazione del beneficio e l'1% ha ancora necessità di un'ulteriore attività istruttoria); a queste tempistiche si aggiunge la rielaborazione dei dati in seguito alla revisione dei criteri ISEE dopo la Legge di Bilancio 2020 che non permetterà a diverse persone di poter accedere ad un beneficio a cui

avrebbero diritto, e per questa motivazione peggiorare la situazione economica di questi individui.

Tridico però nelle sue dichiarazioni ha anche ammesso direttamente alcune delle problematicità del RdC sin dalla sua partenza come possono essere, dopo un anno, di erogazione, la mancata elaborazione e creazione dei posti di lavoro (anche a causa dei ritardi che si sono succeduti nella gestione e attivazione all'interno delle figure professionali dell'Anpal e dei *navigator*), dato che al termine del 2019 neanche una delle persone che sono passate da essere beneficiari a lavoratori attivi ha effettuato questa transizione grazie al RdC, ma per impegno personale e per assunzioni non garantite da parte dei CPI. Nella stessa dichiarazione il Presidente dell'Inps per la prima volta ha espresso la necessità di nuovi investimenti per poter innalzare il tasso di occupazione italiano.

Una delle altre novità generate dalla norma: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, è la Pensione di Cittadinanza, strumento di erogazione economica verso le persone che hanno gli stessi requisiti per accedere al RdC ma al di sopra dei 67 anni di età, e che non hanno nessuna possibilità di accedere alla pensione classica (a causa della mancanza di contributi) o una possibile pensione di invalidità, e quindi vengono tutelati attraverso un sostegno economico (maggiore a parità di livello ISEE rispetto a quello erogato da parte del reddito di cittadinanza) erogato mensilmente con lo stesso metodo (la *Social Card*), e senza alcuna interruzione per il rinnovo del beneficio (a differenza del RdC che prevede la sospensione di un mese dopo i primi 18 mesi di erogazione, e così per le possibili riconferme della norma), e in ultima istanza non prevede alcuna offerta di lavoro data l'età dei soggetti che per ovvi motivi non possono essere attivi all'interno del mercato del lavoro.

Ma il problema principale che si denota dalla PdC è l'iniustizia redistributiva della norma, in quanto delle persone che hanno pagato i contributi per tutta la loro vita lavorativa (escludendo quindi il lavoro a nero che molto probabilmente

molti dei beneficiari della PdC hanno effettuato durante la loro vita) avranno una pensione potenzialmente più alta di una cifra che oscilla tra i 100 e i 200 € (nel caso in cui abbiamo compiuto dei lavori a basso reddito durante la vita lavorativa) rispetto ai precettori della pensione di cittadinanza, che non hanno mai contribuito al patto generazionale che si sottoscrive nel momento in cui si versano i contributi all'Inps. In questo senso seppur sembra legittima la necessità di tutelare questi cittadini sembra iniquo e soprattutto una redistribuzione distorta avvicinare in questa maniera i loro redditi a quelli delle persone che hanno partecipato attraverso il loro lavoro all'implementazione all'interno delle casse dell'Inps.

Al termine dell'analisi del RdC, attraverso lo studio della norma (comparata con quella antecedente e con due dei principali modelli europei), dei bilanci con cui è stata istituita e su cui ha generato i primi effetti, e sul mercato del lavoro in cui opera, per poter definire che dopo un anno dall'applicazione di questa misura di contrasto alla povertà e alla disoccupazione, possiamo individuare due vie per ovviare alle mancanze e i problemi che si sono venuti a presentare a causa del reddito di cittadinanza (anche se è obbligatorio affermare come la maggior parte di queste difficoltà non siano nate con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, ma sono problemi strutturali e connaturati all'interno dello Stato italiano da anche prima delle due guerre mondiali). La prima possibilità è una ristrutturazione della norma, nel secondo caso si può pensare all'abrogazione della stessa con una ristrutturazione delle politiche attive e passive per affrontare la disoccupazione e la povertà in Italia.

Nella prima opzione la ristrutturazione del RdC e le modifiche a questa norma dovrebbero permettere di rendere questo strumento più soddisfacente e proattivo così da aiutare lo Stato italiano sia dal punto di vista economico che nella protezione ed inclusione sociale. In primo luogo, per provare ad aumentare la potenziale efficienza della mobilità del mercato del lavoro, attraverso una riduzione dei possibili rifiuti dei beneficiari alle potenziali offerte di lavoro, quindi implementando dall'Hartz IV l'esclusione dal sussidio economico al

primo rifiuto di un potenziale lavoro (inserendo la clausola, come in Germania, del possibile cambio di lavoro in caso ne venga presentato in un secondo momento uno più confacente alla qualifica rispetto a quello presentato in un primo momento). A cui si aggiunge la necessità di implementare sullo stampo del modello danese l'utilizzo delle strutture private per il collocamento dei disoccupati, in quanto come più volte analizzato e sottolineato le assunzioni sono maggiormente semplificate dal lato della domanda e non da quello dell'offerta, e per questa motivazione sembrerebbe più utile utilizzare la struttura privata già preesistente, rispetto ad implementare e formare con grande dispendio delle risorse pubbliche la non ben definita figura dei *navigator* (che non sembra possa produrre risultati positivi). A ciò sarebbe utile unire la formazione all'interno delle aziende che abbiano il potenziale per l'assunzione di un beneficiario, in quanto concederebbe a queste potenziale risorse una specializzazione ad un livello più alto, così da poter permettere un miglioramento medio della qualificazione dei lavoratori italiani.

A ciò non si può aggiungere almeno la necessità di ampliare la possibilità inclusiva di queste norme, in quanto una norma contro la povertà non può escludere dal suo beneficio quasi il 50% delle persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, prevedendo così dei limiti non restringenti su alcune voci (come può essere la proprietà di immobili) per determinate fasce ISEE comprese all'interno della norma.

Inoltre, sia al fine di migliorare la situazione economica ma anche per un fine maggiormente educativo verso la popolazione, sarebbe necessario effettuare un miglioramento dei controlli sui beneficiari del RdC, così da non poter permettere fenomeni di doppio reddito (di cui uno irregolare), o soggetti che tramite l'evasione fiscale riescano ad ottenere i requisiti per essere inclusi all'interno del RdC. Infatti, proporre la figura del controllore nelle mani dei *navigator* non sembra possibile che questo ruolo venga ricoperto in maniera adeguata e soddisfacente ai fini degli obiettivi preposti, ma servirebbe una compartecipazione da parte delle forze dell'ordine così da poter rendere più efficace ed efficiente questo strumento.

Nel secondo caso, il più complesso dei due in quanto abrogare la misura sarebbe un passo indietro per una parte dell'attuale maggioranza di Governo (in particolar modo rispetto alle precedenti promesse elettorali, che già durante l'applicazione della norma erano state disattese). Il primo passo sarebbe quello di poter separare la misura per far fronte alla povertà, e alla disoccupazione, in quanto per fronteggiare la prima è necessario usare politiche passive, mentre per la seconda risulta vitale implementare politiche attive.

Per le eventuali possibili politiche contro la povertà è necessario abbassare la soglia di reddito per poter accedere al beneficio economico, e allo stesso tempo per chi rientra all'interno di queste fasce rendere i requisiti più inclusivi, per includere al suo interno più possibili beneficiari, quindi, rispetto a quello che è avvenuto con il reddito di cittadinanza che non ha incluso al suo interno quasi il 50% delle persone al di sotto della soglia di povertà. Per questa motivazione sarebbe utile riesumare lo strumento del REI, in cui però andrebbe implementata allo stesso tempo una maggiore erogazione economica per poter avere un impatto maggiore rispetto a quello che avveniva in Italia precedentemente, a causa dei bassi importi economici. Questa potenziale misura potrebbe generare sia un'inclusione sociale per quelle persone che posseggono un reddito troppo basso per poter avere una vita dignitosa potendo così accedere ai beni di prima e seconda necessità, e al contempo impattare in maniera positiva sui consumi della nazione italiana (aiutati proprio dai consumi potenziali dai beneficiari).

Invece, le politiche contro la disoccupazione, per poter essere produttive, dovrebbe essere un mix sia di politiche attive che passive, e proprio per questa motivazione più complessa (dimostrato dal fatto che è uno dei problemi strutturali dell'Italia). Nel campo delle politiche passive sarebbe importante implementare una normativa che possa proteggere i consumi del paese, con un sussidio per coloro i quali si trovano nel periodo di disoccupazione naturale (quindi chi è in transizione tra un lavoro e l'altro). Per questa motivazione, dovrebbe essere un aiuto economico con una durata temporale minima (tra i 3 e i 6 mesi), e con un importo parametrato sul precedente stipendio.

Per il settore delle politiche attive, invece bisogna effettuare un rimando alle principali teorie macroeconomiche analizzate all'interno del primo capitolo, per poter comprendere come non è possibile che vi sia una crescita occupazionale senza gli adeguati investimenti, infatti, sia per la teoria Keynesiana che per le teorie monetariste che neo-monetariste, non vi può essere una diminuzione per la disoccupazione. Quindi, la parte di politiche attive all'interno del reddito di cittadinanza risulta essere una pratica fallimentare in partenza, in quanto non è possibile collocare delle persone per cui non vi è un adeguato numero di posti di lavoro.

Quindi, una potenziale politica attiva funzionante potrebbe essere basata su degli investimenti implementati al fine di portare i settori commerciali in Italia a livello degli altri paesi dell'Unione Europea, in maniera tale da poter aiutare la crescita del prodotto interno lordo e aumentare gli occupati. Uno dei settori che sarebbe utile potenziare in questo momento in Italia è l'alta velocità, in quanto attualmente le connessioni non sono competitive rispetto ai principali competitor europei (soprattutto per il Sud Italia che come dimostrato ampiamente durante l'elaborato è la macro regione più in difficoltà dal punto di vista economico), due settori che sono potenzialmente molto produttivi per il paese italiano come il turismo e le esportazioni agroalimentari di eccellenza, infatti, ad oggi sono due dei principali punti di forza economica del paese, ma si può ampiamente sottolineare come nessuno dei due sia supportato a livello normativo (che molto spesso viene tutelato da parte delle normative prodotte dall'Unione Europea, ma al contempo non riscontra una legiferazione particolareggiata da parte dello Stato italiano).

In ultima istanza, possiamo ritenere come la norma secondo la sua stesura, per quanto sia piena di propositi corretti e abbia tentato di migliorare la qualità del welfare italiano, non è possibile decretare che gli obiettivi di breve periodo siano stati raggiunti, e per quanto non è possibile averne la certezza che gli obiettivi di lungo periodo non producano i risultati sperati (in quanto la loro definizione di lungo periodo imporrebbe almeno dai 3 a 5 anni per effettuare un'analisi

certa) in quanto si sono evidenziati difformi problematiche nella partenza di queste *policy* (il ritardo nelle assunzioni, i dubbi sulla figura dei *navigator*, i dati peggiorati delle assunzioni del CPI se parametrati sul precedente anno, la mancanza di una formazione istituzionalizzata per la figura dei *navigator*), è preventivabile un potenziale almeno parziale fallimento del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

Inoltre, non si può che sottolineare come in una norma basata sulla crescita occupazionale e il contrasto alla povertà, non abbia contemplato nella sua implementazione la salute del mercato del lavoro italiano, in quanto un sistema come il RdC non ha contemplato minimamente la complessità del collocamento dei beneficiari in un mercato occupazionale depresso e con alti tassi di disoccupazione come quello italiano (in particolar modo il Sud), a questo si aggiunge la mancanza di analisi e di potenziali contrasti ai problemi strutturali del mercato economico italiano (come l'alta tassazione che almeno in parte si è provato a contrastare nell'ultima Legge di Bilancio attraverso il taglio del cuneo fiscale, una mancata analisi e potenziale misura per la riduzione e il contrasto del lavoro irregolare sia nella sua esistenza che nell'attuazione verso la misura, e come già ampiamente sottolineato una mancata visione di lungo periodo in cui potessero essere implementati degli investimenti strutturali sia a lungo che a breve termine per rinforzare la situazione economica del paese).

A tutto ciò sarebbe necessario aggiungere come diversi Governi italiani abbiano ignorato le raccomandazioni da parte delle Istituzioni dell'Unione Europea di implementare concetti e strumenti di *flexicurity*, all'interno delle strutture di *welfare* e assistenzialistiche del paese. In quanto sarebbe fondamentale poter ridurre la spesa effettuata dallo Stato italiano per il contrasto alla povertà e la diminuzione alla disoccupazione, senza però diminuire il livello di protezione sociale verso la popolazione così da poter permettere di implementare delle nuove riforme al fine di migliorare la situazione economica dello Stato, ma allo stesso non variare lo *status* del *welfare* italiano.

Bibliografia

Parte I

Monografia

Andrew B, Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

Andrew Boitoni, *Macroeconomia*, Il Mulino, 2008, Bologna

Antonio La Spina e Efsio Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

Brancassi Antonio, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, 1985, Milano.

Bruno Solituri, Anna Soci, *Macroeconomia: introduzione ai modelli teorici*, Il Mulino, 1989, Bologna

Burda Wyplosz, *Macroeconomia un'analisi europea*, EGEA 2014.

Cesare Imbrioni, Antonio Lopes, *Macroeconomia, un'introduzione ai mercati, istituzioni finanziarie e politiche*, UTET Università, 2016, Torino

Cineri Saverio, *Legge di bilancio 2019*, Giuffrè Francis Lefrevere, gennaio 2019, Milano

Cineri Saverio, *Legge di bilancio 2019*, Momento Focus, Giuffrè Francis Lefrevere, gennaio 2019, Milano

Cosma Emilio Orsi, *Alle origini del reddito di cittadinanza, L'economia a più voci*, 2018, Milano

D. Rudiger, S. Fischer, R. Starz, G. Canullo, P. Pettenati, *Macroeconomia*, Milano, Mc Graw Hill Education, 2016

Fabio Ferrari, *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte Costituzionale 253/2017, le regioni*, Il Mulino, 2 aprile 2018, Milano

Giuseppe Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, CEDAM, Milano, 2011.

Jacopo Franco Citterio, "La curva di Phillips: relazione tra il tasso di inflazione e di disoccupazione", VDM Verlag, 2015.

Jhon Maynard Keynes, *Teoria generale dell'occupazione dell'interesse e della moneta*, Palgrave Macmillan, 1936.

Nicholas Jenkins, *John Maynard Keynes 1st Baron Keynes (17810)*, Stanford University.

Nicola Negri e Chiara Saraceno, *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, Il Mulino, 2000.

Oliver Blanchard, Alessia Amighini, Francesco Gavazzi, *Macroeconomia: una prospettiva europea*, Il Mulino, 2016, Bologna

Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, Trasforma Italia, 24 ottobre 2018

Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazione cicliche e politica economica*, U. Hoepli, 2006, Milano

Rudiger-Fisher-Starz-Canullo-Pettenati, *Macroeconomia*, McGraw- Hill Education, 2016.

Vincenzo Bavaro, *Reddito di Cittadinanza, Salario Minimo Legale e Diritto Sindacale*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2*, Il Mulino, gennaio 2014, Bologna

Warren L. Smith, *Macroeconomia*, Il Mulino, 1970, Bologna

Articoli

Adalberto Perulli, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, I (pp.247)

Andrè Gorz, *Società, comunità e reddito di base*, in AA. VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995, (p.11)

Andrea Giacone, Marialuicia Lorefice, “*Commissione Lavoro, pubblico e privato*”, Camera, Il diario del lavoro, 13 marzo 2019, Roma

Andrea Zitelli, “*Tutte le criticità del cosiddetto “reddito di cittadinanza”*”, ValigiaBlu, 11 febbraio 2019, Milano

Beniamino Gallo, “*Reddito di Cittadinanza*”, ilGiuslavorista, 2 settembre 2019, Milano

Bianco, Ceravolo, Garrone, Ortona, *Crisi economica e disoccupazione giovanile: valutazione del consenso verso politiche di intervento pubblico*, Polis Work Papers n.236, Institute of Public Policy and Public Choice- Polis, 2016.

Capulo Antonio, *Il decreto fiscale e la legge di bilancio ddl. N. 119/2018 conv. con mod., 136/2018 e l. 145/2018: giurisdizione e definizione delle controversie tributarie, definizione agevolata dei carichi affidati, dall’Agente della riscossione, nuovi poteri della Guardia di Finanza, fatturazione elettroniche, il nuovo regime forfettaria, web tax, agevolazione fiscale, estinzione dei debiti delle persone fisiche*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, Milano.

Claudia Tucci, “*Navigator al via: molta formazione, pochi contatti con i disoccupati*”, Sole 24ore, 16 settembre 2019, Roma

Consiglio europeo *Consiglio dell’Unione Europea, Come funziona il semestre europeo*, Consiglio europeo, 21/11/2018, Bruxelles.

Emiliano Mandrone, “*Reddito di Cittadinanza: una riforma necessaria ma difficile da realizzare*”, *Economiaepolitica*, 24 aprile 2019, Milano

F.P. Caroleo, F. Pastore, *La disoccupazione Giovanile in Italia*, Scuola, Università, Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi, Giuffrè, 2006.

Fabio Ferrari, *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte Costituzionale 253/2017*, le regioni, Il Mulino, 2 aprile 2018, Milano

Giada Lucia Macrì, “*La istituzione della figura dei navigator a supporto dell’attuazione del Reddito di Cittadinanza*”, *Adapt*, n. 84, 14 gennaio 2019, Modena

ISTAT, *La Povertà in Italia, Comunicato Stampa*, 217650, Roma 2018.

Luca Marotta, *Bilancio dello Stato italiano: il Preventivo di Competenza 2019: un tentativo di lettura*, 24 gennaio 2019, *Lecture di bilanci e altro*.

Lucia Izzo, “*I navigator del reddito di cittadinanza*”, *Studio Cataldi*, 24 gennaio 2019, Roma

Luciana Dalu, Vittorio Luzzi, “*Reddito di Cittadinanza Quota 100: le criticità in evidenza*”, *Lavoro Welfare*, Numero 24 anno 6, febbraio 2019, Roma

Manuel Marocco, Silvia Spattini, “*Diritto al Lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del Reddito di Cittadinanza all’italiana*”, *Adapt*, n.79, 2019, Modena

Mariano Longoni, *La legge di bilancio 2019, il testo della manovra con l’indice dei contenuti*, *Class Editori*, 8 gennaio 2019, Lecco

Mario Conclave, “*Vademecum per il Reddito di Cittadinanza*”, *Newsletter*, 17 gennaio 2020

Massimo Nardini, *La legge n.163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, *Rivista di diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, 2. agosto 2017, Milano.

Musmeci Angela, *Legge di bilancio e legge finanziaria*, p.264-271 *Diritto Costituzionale*, *Dizionari sistemici 2008*, 2008, Roma

Nicola Billotta, *Disoccupazione volontaria? I limiti della teoria neoclassica*, *Economia e Politica* – <https://www.economiaeolitica.it> -ISSN 2281-5260.

Paolo Baffo, *La Governance del semestre europeo e la manovra 2018*, *Trasforma Italia*, 24 ottobre 2018

Pasquale Tridico, *Reddito di cittadinanza, quali effetti in Italia e in Europa*, *economiaepolitica*, *Rivista online di critica della politica*, Dipartimento di Economia, Università Roma Tre, 21 luglio 2015, Roma

Patrizia Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 4, Il Mulino, dicembre 2018, Bologna.

Ragioneria dello Stato, *Decreto di ripartizione in Missioni*, Ministero dell'Economia e Finanza, MEF, giugno 2019, Roma

Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in capitoli*, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in missioni*, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

Ragioneria. Dello Stato, *“Decreto di ripartizione in programmi*, Ministero dell'Economia e Finanze”, Ministero dell'Economia e Finanze, gennaio 2019, Roma

Redazione, *“I navigator dei navigator dei navigator”*, Il Foglio, 30 luglio 2019, Roma

Redazione, *“I navigator dei navigator dei navigator”*, Il Foglio, 30 luglio 2019, Roma

Redazione, *Braccianti minacciati e pagati 3,5 euro l'ora: blitz anti-caporalato, sequestrate quattro aziende*, Today, 19 giugno 2019, Roma.

Samantha Colombo, Chiara Poli, Chiara Minucci, *“Il Ruolo dei Comuni nel Reddito di Cittadinanza”*, Percorsi di Secondo Welfare, 4 settembre 2019, Torino

Servizio Bilancio Senato, *“Dossier n.78/4 Sez.I Volume I, “Legge di Bilancio 2019. Articolo 1, commi 1-320. Schede di lettura”*, Senato, 10 dicembre 2018, Roma.

Servizio Bilancio Senato, *“Dossier n.78/4 Sez.I Volume II, “Legge di Bilancio 2019. Articolo 1, commi 321-645, Art. 2-19. Schede di lettura”*, Senato, 10 dicembre 2018, Roma.

Servizio del bilancio della Camera, *“Nota di lettura n.52, A.S. 981: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”*, Camera dei deputati, dicembre 2018, Roma.

Servizio Senato, *“Dossier n.78/Sezione I: “Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi”*, Senato, Roma, 7 novembre 2018.

Servizio Senato, *“Dossier, gli indicatori delle note integrative al bilancio di previsione per l’anno 2019 e il triennio 2019.2021 del Ministero della Giustizia”*, Senato, agosto 2019, Roma.

Ufficio Legislativo, *“A.S. 886, disposizione per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea. Legge europea 2018”*, Senato, Roma, 2018.

Ufficio Legislativo, *“A.S., disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea. Legge 2018”*, Senato, 4 dicembre 2018, Roma.

Ufficio Legislativo, *“Dossier n.78/Sezione I: “Legge di Bilancio 2019. Schede di lettura. A.C. 1334 Sezione I. Interventi”*, Senato, 7 novembre 2018.

Ufficio legislativo, *“dossier n.78/sezione I: legge di bilancio 2019. Schede di lettura A.C. 1334 Sezione I. Interventi”*, Senato, novembre 2018, Roma.

Documenti

Art 81 Cost: *Legge di bilancio*

Art. 144 TFUE

Art.119 TFUE

Art.219 del *Reg. Cont*

Art.219 TFUE

Art.282 TFUE

Art.284 TFUE

articolo 269 della *Reg. Cont.*

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Documento di Economia e Finanza 2019.

Legge 27/12/2017, n.205: *legge di Bilancio 2018*

Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019.*

Legge 31 dicembre 2009, n. 196: *legge di contabilità*

Legge 31 dicembre 2009, n.196, *legge di contabilità e finanza pubblica*

Nota al DEF 2019

Sitografia

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/>

<https://www.economiaeolitica.it>

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx>

<https://www.interno.gov.it/it>

<https://www.istat.it/>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/>

www.agenziaentrate.it

www.censis.it

www.ds.unifi.it

Parte II

Monografia

- Amoroso, “*Rapporto dalla Scandinavia*”, Laterza, Roma-Bari, cap. 4.
- B. Trentin, “*Lavoro, libertà, conoscenza*”, Firenze University Press, 2010, Firenze
- C. De vincenti, “*Gli anziani in Europa: sistemi sociali e modelli di welfare a confronto*”, Laterza, 200, Roma
- C. Saraceno, *Il welfare*, 2013, Ed. Il Mulino
- Carlo Dell’Aringa, *Produttività, occupazione, salari, povertà. Il caso Italia*, Il Mulino, 1 aprile 2019, Bologna.
- E. Berlinguer, M. Gotor, “*La passione non è finita*”, Giulio Einaudi Editore, 2013, Torino
- Egger, P. & W. Sengenberger, “*Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*”, Geneva: ILO
- G. Amari, “*I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia*”, Ediesse, 2014, Roma
- G. Barzaga, L. Fazzi, “*Manuale di politica sociale*”, Franco Angelini, 2005, Milano
- G. Cazzola, “*Lavoro e welfare: giovani versus anziani*”, Rubettino, 2004, Cosenza
- G. Crains, “*Il Paese mancato: dal miracolo economico degli anni ottanta*”, Donzelli 2003, Roma
- H. Shutt, *Beyond the Profits System: Possibilities for the Post-Capitalist Era*, Zed Books
- Inge Hannemann, Beate Rygiert, “*Die Hartz-IV-Diktatur, Eine Arbeitsvermittlerin klagt an*”, Rowohlt E-Book, 24 aprile 2015, Berlin
- Jespersen, J. & Andersen, B. R., “*Velfoerdsbebat pa vildspor*”, Tiderne Skifter, Kobenhavn, 2006.

- M. Benvenuti, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, Le riforme del diritto del lavoro, 2016, Napoli
- M. Ruotolo, *La Lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti Costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, Diritto Pubblico, 2011, 391 ss.
- Matteo Belleghoni, *“Verso la Società del Lavoro”*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2018, Roma
- S. Vagliotti, S. Vattai, *Welfare state–Parte I–Modelli di Welfare state in Europa*, IPL, 2014
- T. Boeri, R. Perotti, *“Meno pensioni più welfare”*, Il Mulino, 2002, Bologna
- T. Raithel, T. Schlemmer, *Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973 bis 1989*, 2009, R. Oldenbourg Verlag GmbH

Articoli

Amoroso, B. & Jarvard M. I., “*The Management of Redundancies in Europe: The Case of Denmark*”, in review of labour economics and Industrial Relations, vol. 13, n.1, Special Issues, pp. 91-121

Andrea De Pretis, “*La Germania tra crisi politica, grandi coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*”, Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 15 febbraio 2018, Milano

Annalisa Turchini, “*Terzo settore e servizi di welfare*” INAPP Public Policy Innovation, settembre 2019, Roma

Bruno Amoroso, “*Luci ed Ombre del Modello Danese*”, Università di Roskilde, Roskilde, 2006 febbraio

Centro Studi, *Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Onlus l’Albero della Vita, Milano, 2019

Centro Studi, *Scheda Germania*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi, 20 dicembre 2017.

Cristina Ugolini, “*Un quadro di sintesi per affrontare le nuove sfide dello Stato sociale. La prospettiva delle scienze economiche*”, *Percorsi di secondo welfare, Working Papers, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi*, 2012, Roma

E. Granaglia e M. Bolzoni, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, Quaderni CIES n. 3, Commissione di indagine sulla esclusione sociale, Roma.

Esping-Andersen, “*Why Deregulate Labour Markets?*”, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001

Giacomo Lauri, *Come si Lotta contro la Disoccupazione in Italia e all’Estero*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 94, Fasc. 358, pp.105-110, ottobre 1922, Milano.

Gianluca Busilacchi, *Le Basi dell'Europa Sociale: Modelli di Reddito minimo nella UE 27*, Università di Macerata, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, 6-8 novembre 2008

Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di Cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, Numero 19-02, 2 marzo 2019, Roma.

Glyn Gaskarth, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, 4 Print, Molesey, Ottobre 2014.

Guido Iodice e Daniela Palma, *Il Deleterio Modello Tedesco e i Luoghi Comuni sul Welfare*, keynesblog, 3 gennaio 2013.

Iacchi Franco Salvatori, *La Riforma Hartz Le Politiche Occupazionali in Germania*, Working Paper n. 10 Ter/2005, Adapt, Tribunale di Modena, Registrazione n. 1069, 11 novembre 2001.

Isabella Bufacchi, *JoabCenter come si fa a trovare lavoro in Germania*, Sole24 ore, 16 marzo 2019, Roma

Larsen, F., Dalsgaard, T., Bredgaard & N., "*Kommunal Altivering- Mellem Disciplinering og Intergration*", Aalborg University, Aalborg, 2001

M. Vincieri, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, Lavoro e Diritto, Bologna, 2017.

M. Zoli, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, LUISS, 2004

Madsen, P.K., "*The Danish Model of Flexicurity: Experiences and Lessons*", Transfer, European Review of Labour and Research, 10(2) pp. 187-207, OCED: Employment Outlook, Paris, 1997.

Nicola Carella, "*Il Welfare tedesco: come conservare e valorizzare le differenze tra classi sociali*", Pressdynamo, 10 ottobre 2018, Roma

Osservatorio Costituzionale, *Appunti su Reddito di Inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3/2017, 18 novembre 2017, Roma.

P. Blackmon, *The State: Back in the Center of Globalization Debate*, International studies review, 8(1): 116-119

Paolo Barbieri, "*Politiche sociali: cittadinanza o cittadinanza-industriale? Appunti sul welfare, lavoro e diritti sociali*", Quaderno di sociologia, 2018, Milano

Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zanini, *Le Esperienze Italiane di Misure di Contrasto della Povertà: che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP e Università di Padova, 11/03/2013, Trento e Venezia.

Pietro Mestrurini, *“Sistemi di welfare: un’analisi comparata di alcune specificità dei paesi Italia, Svezia, Germania”*, Regione Piemonte, ottobre 2011, Torino

Stefania Lanzone, *Il Reddito di Inclusione e Il Reddito di Cittadinanza a Confronto*, Ufficio Legislativo PD, 29 gennaio 2019, Roma

U. Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, Politica economica, (p.5-54), Bologna, 2010.

Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann, *“Un altro miracolo economico? Il mercato del lavoro tedesco e la grande recessione”*, Giuffrè Editore, Diritto delle Relazioni Industriali, Numero 2/XXIII, 2013, Milano

Wilthagen, T. & F. Tros , *“The Concept of Flexicurity: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets, Transfers”*, European Review of Labour and Resarch, 10(2), pp. 166-187.

Documenti

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmark

Arbeitslosengeld II

arbejdsmarkedsbidrag

Beskæftigelsesministeriet

Sundhedsministeriet

arbejdsløshedskasserne

Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering

Center for klager om arbejdsløshedsforsikrin

Hartz I

Hartz II

Hartz III

Hartz IV

Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà.*

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Sitografia

<http://bancadati.anpalservizi.it>

<http://www.bollettinoadapt.it>

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/denmark_it

<https://www.anwalt.org>

<https://www.arbeitnehmerkammer.de>

<https://www.arbeitsagentur.de>

<https://www.destatis.de>

<https://www.dinamopress.it>

<https://www.hartz4hilfthartz4.de>

<https://www.hartziv.org>

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx>

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51585>

<https://www.interno.gov.it/it>

<https://www.istat.it/>

<https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Pagine/default.aspx>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/>

www.agenziaentrate.it

www.corriere.it

Parte III

Monografia

Alessandrini, P. (a cura di) (1978), *Lavoro regolare e lavoro nero*, Bologna, il Mulino

Alessandro Sartori, *“Servizi per l’impiego e politiche dell’occupazione in Europa”*, Maggioli Editore, 2013, San Marino

Andrew B. Abel, *Macroeconomia*, ISEDI, 2016, Milano

Antonio La Spina e Efsio Espa, *“Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche”*, Il Mulino, Bologna, 2011.

Antonio La Spina e Sabrina Cavatore, *“Le Autorità Indipendenti”*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Burda Wyplosz, *Macroeconomia un’analisi europea*, EGEA 2014.

Enrico Pugliese, *“Indagine su “Il Lavoro Nero””*, CNEL, 2009, Roma.

Giuseppe Catturi, *“La Teoria dei Flussi e degli Stocks e il “Sistema dei Valori” d’Impresa*, Cedam, Padova, 1994.

Jones L.R., Schedler K., Mussari R., *“Strategies for Public Management Reform”*, Elsevier, Amsterdam, 2004.

Lorenzo Cuccolo, *“The State of Europeans”*, Egea, Fondazione Achille e Giulia Baroli, maggio 2018, Milano.

Luca Dotti, *“L’utopia energetica del Welfare state svedese (1943-1975)”*, Rubbettino, 2004, Cosenza

Maria Alessandra Antonelli, Valeria De Bonis, *“Spesa Pubblica, Welfare e Diritti”*, G. Giappichelli Editore, 2016, Torino

Maurizio Ferrara, Valeria Fargion, Matteo Jessoula, *“Alle radici del Welfare all’italiana”*, Marsilio, 2012, Venezia

Riccardo Mussari, *“Economia delle Amministrazioni Pubbliche”*, The McGraw-Hill Companies, Srl., Mulino, 2011.

Robert E. Hall, David H. Papell, *Macroeconomia: crescita, fluttuazione cicliche e politica economia*, U. Hoepli, 2006, Milano

Rossi, F. (1998), Disoccupazione, offerta di lavoro e lavoro sommerso, in La disoccupazione italiana: rapporto del Centro Studi-Confindustria a cura di De Nardis, S. e Galli, G., Bologna, il Mulino

Taylor F.W., "*The Principles of Scientific Management*", Harper, New York, 1911.

V. Bianco G., il lavoro e le imprese in nero, Roma, 2002, p (I).

V. Mocella M.,Gli strumenti normativi per la lotta all'economia sommersa e la tutela del lavoro,in Caporrino V e Granata G (a cura di), Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa,2008,p(11),

Articoli

Al-Naser, *“Il Lavoro Sommerso”*, Tesi di dottorato di ricerca, università Federico II Napoli, 2011, Napoli.

Alessandro Banfi e Giampaolo Galli, *“Divari Territoriali e Investimenti Pubblici nel Mezzogiorno”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano

Alessandro Banfi, Carlo Cottarelli, Carlo Valdes, *“I Conti Migliorano, ma Restano da Trovare 27 Miliardi per il 2020”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019, Milano.

Alessandro Ribando, *“Chi guida Porsche, chi ha alberghi: ecco i “furbetti” del Reddito di Cittadinanza”*, Corriere della Sera, L’Inchiesta, 1° gennaio 2020, Milano

An. Ga., *“Dal camorrista allo spacciatore: la lunga la lista dei furbetti del Reddito di Cittadinanza”*, Sole 24ore, 29 novembre 2019, Roma

An. Ga., *“ISTAT, Pil a + 0,2% e disoccupazione in calo nel 2019. La crescita si rafforzerà nel 2020”*, Sole 24ore, 4 dicembre 2019

Ana-Paula Laussy, *“Guida all’Analisi Costi-Benefici dei Progetti d’Investimento”*, Commissione Europea, 2014, Bruxelles

Andrea Garga, Luca Gerotto, Giampaolo Galli, *“Risparmi di Spesa da Reddito di Cittadinanza e Quota 100”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, luglio 2019.

Andrea Montanino, *“Italian European Outlook 2019-2020 and the Economic Italian Scenario”*, Centri Studi Confindustria, novembre 2019, Roma

Andrea Montanino, Alessandro Fontana, Ciro Rapacciuolo, *“Dove va l’Economia italiana e gli scenari di Politica Economica”*, Confindustria, 2019, Roma

Andrea Montanino, Alessandro Fontana e Ciro Rapacciuolo, *“Dove va l’Economia e gli Scenari di Politica Economica”*, Centro Studi Confindustria, novembre 2019, Roma

Anna Maria D’Andrea, *“Legge di Bilancio 2020: Testo Ufficiale e novità della Manovra approvata”*, Informazione Fiscale, 24 dicembre 2019, Roma

Ansa, “ISTAT: a febbraio disoccupazione al 10,7% (+ 0,1%), quella giovanile al 32,8%”, Sole 24ore, 1° aprile 2019, Milano

Antonio Cosenza, “*Reddito di cittadinanza, stop da settembre 2020: obbligo rinnovo ISEE. Istruzioni*”, LeggiOggi.it, 26 novembre 2019, Roma

Audizione Informale dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio, “*DDL N. 1637 – Conversione in Legge del DL 28 gennaio 2019, n.4 Recante Disposizione Urgenti in Materia di Reddito di Cittadinanza e Pensioni*”, Intervento del Consigliere dell’Ufficio Parlamentare del Bilancio Alberto Zanardi, marzo 2019, Roma.

Audizione Parlamentare, “Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali”, ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

Audizione Parlamentare, “Disegni di Legge NN. 2494,2241 e 2437, Contrasto alla povertà e riordino delle Prestazioni Sociali”, ISTAT, 8 novembre 2016, Roma

Banca d’Italia, “*Fiscal Rules*”, Research Department Public Finance, Workshop, 2001, Roma

Bosi P.,” *La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: una valutazione in corso d'opera*”, Università degli Studi di Modena, Working paper n.260, 1999, Modena.

Bruno Amoroso, “*Luci e ombre del modello danese*”, Università di Roskilde, 21 febbraio 2006, Roskilde

Carlo Cottarelli, “*Spread e Recessione segni Premonitori di una Nuova Crisi*”, TopNews, La Stampa, giugno 2019, Milano

Carlo Verdelli, “L’ISTAT vede l’Italia al + 0,3% nel 2019. Disoccupazione in aumento”, La Repubblica, Economia&Finanza, 22 maggio 2019, Milano

Censis (2003), *Tendenze generali e recenti dinamiche dell'economia sommersa in Italia fra il 1998 e il 2002*, Sintesi della Ricerca, Roma

Centro Studi, “Il Mercato del Lavoro”, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

Centro Studi, “Il Mercato del Lavoro”, ISTAT, 12 settembre 2019, Roma

Centro Studi, “In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre”, Confindustria, agosto 2019, Roma

Centro Studi, “In Italia si conferma la crescita zero, con qualche segnale di miglioramento nel secondo semestre”, Confindustria, agosto 2019, Roma

Centro Studi, “*Reddito di Cittadinanza*”, Senato della Repubblica, dicembre 2019, Roma.

Chiara Goretti, Luca Rizzuto, “*Il Ruolo del Parlamento Italiano nella decisione di Bilancio- Evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*”, Astird.online, 2019, Milano

Commissione Europea, “*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle Regioni*”, Programma di lavoro della Commissione per il 2019, Commissione dell’Unione Europea, 27 ottobre 2018, Strasburgo

Commissione Europea, “*Raccomandazioni del Consiglio*”, Commissione Europea, 6 maggio 2019, Bruxelles

Commissioni riunite V della Camera dei Deputati, “*Memoria sulla Manovra Economica per il Triennio 2019-2021*”, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano

Comunicati Stampa, “*Infortuni e malattie e professionali, online gli open data INAIL dei primi 11 mesi del 2019*”, INAIL, 3 gennaio 2020, Roma

Comunicati Stampa, “*Nota trimestrale congiunta sulle tendenze dell’occupazione*”,

Comunicato Stampa, “*Le prospettive per l’economia italiana nel 2019-2020*”, ISTAT, 4 dicembre 2019, Roma

Cristina Gagliarducci, “*La Legge di Bilancio 2020: cosa prevede il Testo?*”, The Italian Post, 30 dicembre 2019, Milano

Cristina Gagliarducci, “*UE: Legge di Bilancio 2020 promossa con riserva. Che significa?*”, Economia e Finanza, Money.it, 20 novembre 2019, Milano

D’Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Rögere A. Rossi, “*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*”, European Commission Economic Papers, No. 420,2010

Daniela Tumietto, “*Legge di Bilancio 2020: la Guida a tutte le Principali Novità Fiscali*”, Agenda Digitali, 17 dicembre 2019, Milano

Di Nardo T. - Caldarelli R. (1998), Rilevazione dell'occupazione sommersa con il metodo Bergonzini, in Rivista di politica economica, n. 10-11

Elena Barazzetta, *“Welfare e mondo assicurativo”*, Centro di Ricerca e Documentario Luigi Einaudi, 2018, Roma

Eva Pfösl, *“Considerazione femminile e welfare”*, Istituto di Studi Politici “S.Pio V”, 2011, Roma

F. Apicella, B. Bittorelli, V. Cusmai, A. D’Auria, E. Falsetta, F. Giuseppone, G. Monfeli, E. Passarelli, D. Tolomei, *“Relazione Annuale 2019”*, Corte dei Conti, 27 dicembre 2018, Roma.

F.Q., “Incidenti sul lavoro, aumentano i morti. Picco di infortuni nelle città del Sud. Malattie e cancerogene: in testa c’è Taranto”, *Il Fatto Quotidiano*, 27 aprile 2019, Milano

F.Q., “Lavoro, i dati ISTAT: tasso di disoccupazione record al 59,4%, aumentano gli indeterminati. Gli inattivi scendono al minimo storico”, *Il Fatto Quotidiano*, 9 gennaio 2020, Milano

Fa. Ba., “Reddito di Cittadinanza: 28.763 beneficiari (su 791 mila) hanno trovato un lavoro”, *Sole 24ore*, 23 dicembre 2019, Roma

Flavio Bini, “A maggio disoccupazione al 9,9%, record per il tasso di occupazione”, *La Repubblica, Economia&Finanza*, 1° luglio 2019, Milano

Flavio Bini, “ISTAT, disoccupazione in calo al 9,5% ad agosto minimo dal 2011”, *La Repubblica, Economia&Finanza*, 30 settembre 2019, Milano

Francesco Barbieri, *“Reddito di cittadinanza: tutto quello che c’è da sapere in 10 punti chiave”*, *Sole 24ore*, 3 giugno 2019, Roma

Franco Angeli, *“Reddito Minimo e Welfare Multilivello: Percorsi Normativi e Giurisprudenziali,”* *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pag. 589-629. 2011, Roma

G. Pisauro, V. Visco, *“Note sulla procedura di Bilancio”*, *Politica Economica*, a XXIV, n.2, Agosto 2008, Milano

Giampaolo Galli e Luca Gerotto, *“Quali Coperture per la Legge di Bilancio?”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano.

Giampaolo Galli e Luca Gerotto, *“Quali Coperture per la Legge di Bilancio?”*, Osservatorio CPI, Studi e Analisi, ottobre 2019, Milano

Giorgio Pagliotti e Claudia Tucci, “Reddito di Cittadinanza flop, gli occupati sono solo 50 mila”, Sole 24ore, 12 dicembre 2019, Roma

Giorgio Pagliotti e Claudio Tucci, “Il Reddito di Cittadinanza fa flop sul mercato del lavoro. Effetti rinviati al 2020”, Sole 24ore, 3 ottobre 2019, Roma

Giorgio Pagliotti, “Reddito di Cittadinanza: un importo medio di 519 euro per 857 mila famiglie”, Sole 24ore, 15 novembre 2019, Roma

Giovanni Bertin, “*Welfare regionale in Italia*”, Collana scientifica del Centro di Ricerca sulle Politiche Sociali, Politiche Sociali 1, 2012, Venezia

Giovanni D’Alessio, “*Una Valutazione Comparativa degli Indicatori di Povertà nell’Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane*”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, Numero 527, novembre 2019, Roma.

Giovanni D’Alessio, “*Una Valutazione Comparativa degli Indicatori di Povertà nell’Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane*”, Banca d’Italia, Questioni di Economie e Finanze, Occasional Paper, Numero 527, novembre 2019, Roma.

Guglielmo Sano, “*Reddito di cittadinanza 2020: scadenza e quando bisogna rinnovare la pratica*”, TermometroPolitico, 3 gennaio 2020, Salerno

Guido Boaccardo, “*Cosa sta succedendo tra l’Italia e la Commissione dell’Unione Europea*”, YouTrend, 7 febbraio 2017, Milano

Guido Canavesi, “*Dialoghi sul Welfare*”, Fondazione per la Sussidiarietà, 2015, Milano

Harast R, una legge a tutela del mercato del lavoro e della concorrenza leale,2007,p(37) dal sito www.sse-sbv-ssic.ch

Havik, “*The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps*”, European Economy, Economic Papers n. 535, Bruxelles, 2014.

Igor Guardianich, “*Il Welfare come elemento di competitività: contro il familismo, il modello del Nord-Europa*”, MondoDem, 5 dicembre 2018, Varese

Inps, “*Reddito di Cittadinanza Pensione di Cittadinanza*”, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aprile 2019, Roma

Inps, “*Reddito e Pensione di Cittadinanza: online servizio di consultazione*”, Inps Comunicazioni, 20 marzo 2019, Roma

Istat (2001), L’occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il SEC95, Roma

Istat (2002), *Il sommerso economico a livello regionale*, in *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma

ISTAT, “*Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell’ISTAT*”, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

ISTAT, “*Disegno e stima della Platea di Beneficiari del Reddito di Cittadinanza, secondo il Modello di Micro simulazione dell’ISTAT*”, Senato della Repubblica, giugno 2019, Roma.

Istat, “*Le Previsioni per l’Economia Italiana nel 2019-2020*”, Servizio per l’Analisi dei Dati e la Ricerca Economia, Sociale e Ambientale, 4 dicembre 2019, Roma

ISTAT, “*Rapporto Annuale 2019*”, ISTAT, giugno 2019, Roma

Ivan Cimmarusti, “*Reddito di Cittadinanza: multe aumentate per chi impiega un nero un familiare titolare del sussidio*”, *Sole 24ore*, 29 settembre 2019, Roma

Lorenzo Maria Alvaro, “*INAIL: << Da gennaio a luglio, 599 decessi da lavoro. Una strage >>*”, *Vita*, 2 settembre 2019, Milano

M. Avola, “*l’emersione del Lavoro Irregolare*”, *Banca d’Italia*, 2005, Roma.

Marco Dotti, “*Reddito di Cittadinanza un anno dopo: cronaca di un pasticcio annunciato*”, *Vita*, 15 gennaio 2020, Milano

Marco Gaetano Malara, “*False dichiarazioni per il Reddito di Cittadinanza*”, *Studio Legale Gallo*, 3 maggio 2019, Roma

Maria Alessandra Antonelli, Valeria De Banis, “*Quanti sistemi europei di welfare? Un’analisi in base a dimensioni, struttura, finanziamento*”, *Public Finance Reserch Papers*, Università di Roma Sapienza, 2015, Roma

MAURIZIO A, *Lavoro nero, sociologia del lavoro*, 2007, disponibile in www.emersionedellavoronero.it

Metodo statistico atto a identificare e rimuovere le fluttuazioni di carattere stagionale di una serie storica, che impediscono di cogliere correttamente l’evoluzione dei fenomeni considerati.

Michele Faioli, Lorenza Rebuzzini, “*Conciliare vita e lavoro: verso un Welfare plurale*”, *Fondazione G. Brodolini, Working Papers*, 2019, Roma

Michele Finizio, Valentina Melis, “*Per quest’anno stanziati solo 300 milioni in più*”, *Sole 24ore*, 8 gennaio 2020, Roma

Pagella Politica di AGI, “I numeri della disoccupazione in Italia”, AGI, 20 dicembre 2019, Roma

Pagella Politica di AGI, “I numeri della disoccupazione in Italia”, AGI, 20 dicembre 2019, Roma

Paolo Remer, “Reddito di Cittadinanza: ecco le frodi più eclatanti”, La Legge per tutti, 24 novembre 2019, Cosenza

Parlamento europeo, Relazione su “Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti”, Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007, disponibile in www.europarl.europa.eu

Pasquale Tridico, “Flessibilità, Sicurezza e Ammortizzatori Sociali in Italia”, Università degli Studi di Roma, Working Paper, n° 107/2009, 2009, Roma

Pasquale Tridico, “Presidente INPS: con il Reddito di Cittadinanza tasso di povertà diminuito del 60%”, Il Blog delle Stelle, 2 dicembre 2019, Roma

Pasquale Tridico, “Presidente INPS: con il Reddito di Cittadinanza tasso di povertà diminuito del 60%”, Il Blog delle Stelle, 2 dicembre 2019, Roma

Pasquale Tridico, “Reddito di Cittadinanza, sms Inps: “Inviare i documenti stop all’assegno””, La Repubblica, 7 ottobre 2019, Milano

Patrizio Del Pidio, “Reddito di cittadinanza, ISEE 2020: rinnovo entro il 31 gennaio”, Notizieora.it, 8 gennaio 2020, Napoli

PERONE G., Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2003

Pierluigi Coppola, “Analisi Costi-Benefici del nuovo collegamento Ferroviario Torino-Lione redatta dal gruppo di lavoro sulla valutazione dei gruppi”, Nota, 24 giugno 2019, Bruxelles

Rachele Calamai, “Tra welfare e immigrazione: la Danimarca dopo il voto”, Università di Padova, 10 giugno 2019, Padova

Redazione, “Primo bilancio sul reddito di cittadinanza: disastro”, Tempi, Economia, 6 dicembre 2019, Milano

Redazione, “Reddito di Cittadinanza 2020: rinnovo ISEE scadenza 31 gennaio 2020”, The Italian Times, 10 gennaio 2020, Milano

Redazione, “Reddito di Cittadinanza, chi rischia la sospensione nel 2020”, Today, 20 dicembre 2019, Roma

Redazione, “Reddito di Cittadinanza, l’ennesima frode: nascondere la convivenza per scroccare i soldi”, *Secolo D’Italia*, 14 ottobre 2019, Roma

Roberta Targetti Lenti, “*Reddito di Cittadinanza e Minimo Vitale*”, Società italiana di economia pubblica, JEL Classification: H53-I38, Working Papers, giugno 2000, Milano.

Roberto Gualtieri, “*Documento Programmatico di Bilancio 2020*”, Ministero dell’Economia e Finanza, settembre 2019, Roma

Roberto Gualtieri, “*Dibattito su Alcuni Aspetti Relativi alla Ricerca della Legge di Bilancio 2020*”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, 16 novembre 2019, Roma

Sara De Carli, “Una rivoluzione per il mercato del lavoro: il payoff sparito del reddito di cittadinanza (esteso)”, *Vita*, 13 novembre 2019, Milano

Sara Nicosia, “Reddito di Cittadinanza e occupazione: dati a confronto”, *Money.it*, 6 agosto 2019, Milano

Sara Nicosia, “Reddito di Cittadinanza, furbetti all’attacco: le truffe più eclatanti”, *Money.it*, 30 agosto 2019, Milano

Scarpelli, F. (2002), L'emersione del lavoro nero dopo le modifiche della legge Tremonti, in Note informative, n. 24

Servizio Studi Camera, “*Il Ciclo di Bilancio*”, Camera dei Deputati, 26 settembre 2019, Roma.

Servizio Studi Camera, “*Il Ciclo di Bilancio*”, Camera dei Deputati, 26 settembre 2019, Roma

Servizio Studi del Senato, “*Il Semestre Europeo in Senato: Procedure e Prassi*”, Senato della Repubblica, Ufficio ricerche nel settore economico e finanziario, n.37, marzo 2019, Roma

Servizio Studi del Senato, “*Raccomandazioni del Consiglio Europeo*”, Senato della Repubblica, 18 ottobre 2019, Roma

Silvestri, V. (2003), Emersione progressiva e contratti di riallineamento, in Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, 26 giugno, n.23

Silvia Inghirami, “Il 2019 rischia di essere il peggiore degli ultimi anni per morti sul lavoro”, *AGI*, 12 settembre 2019, Roma

Simone Micocci, “*Reddito di Cittadinanza: il sito ufficiale è online*”, *Money.it*, 5 febbraio 2019

Simone Romano, Lorenzo Vai, Nicoletta Pirozzi, *“Le Finalità del Bilancio Europeo e le prospettive di riforma: proposte per l’Italia”*, Istituto Affari Internazionali, 2018, Roma

Simone Romano, Lorenzo Vai, Nicoletta Pirozzi, *“Le Finalità del Bilancio Europeo e le prospettive di riforma: proposte per l’Italia”*, Istituto Affari Internazionali, 2018, Roma.

Stefano De Martis, “Troppi poveri esclusi dal Reddito di Cittadinanza”, Sir Agenzia d’informazione, 17 dicembre 2019, Roma

Stefano Galeotti, “Morti sul lavoro, in Italia aumentano: sono 3 al giorno. Strage negli ultimi 7 mesi:599 vittime. “Le Leggi ci sono: ma mancano i controlli””, il Fatto Quotidiano, 13 settembre 2019, Milano

Tasse-Fisco, *“Reddito di cittadinanza 2020: come funziona, quanto vale, requisiti, domanda”*, Finanziaria Manovra DL, 5 gennaio 2020, Milano

Thorsten Braun, *“Flexicurity. Un nuovo equilibrio tra crescita, flessibilità e protezione sociale”*, Italianieuropei, 5/2002, 2002, Roma

Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, *“Raccomandazioni Consiglio Europeo”*, Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma

Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, *“Raccomandazioni Consiglio Europeo”*, Camera dei Deputati, 17 ottobre 2019, Roma

V. Mocella M.,op cit,p(11), Lucifora L., op, cit, p (24). Isfol, le politiche per l’emersione del lavoro nero e irregolare, monografico n. 11,2007, p (11), dal sito www.isfol.it

V. Timpano F, Politiche e incentivi per l’emersione, in Viscomi A, (a cura di) questioni sul lavoro e politiche di sviluppo locale, primo quaderno, Rubbettino, 2008, p (52). Sala Chiri M., Il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro,in il diritto del lavoro,annoLXXVII,dicembre,2003,p(731)

V. United Nations —system of National accounts 1993,par.6.34 disponibile sul sito. www.ilo.org

V. Valentini, E,“Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa”, (2004), da internet,p(2): www.aiel.it

Valentina Melis, “Isee, dal 1° gennaio l’indicatore precompilato farà il pieno di dati: ecco quali”, Sole 24ore, 11 novembre 2019, Roma

Documenti

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Articolo 5 della legge n. 50 del 19991

Documento di Economia e Finanza 2019.

Legge 27/12/2017, n.205: *legge di Bilancio 2018*

Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*

Legge 31 dicembre 2009, n. 196: *legge di contabilità*

Legge 31 dicembre 2009, n.196, legge di contabilità e finanza pubblica

Nota al DEF 2019

Regolamento (UE) n. 1176/2011, *Articolo 5*, Consiglio dell'Unione Europea

Regolamento (UE) n.1176/2011, *Articolo 6*, Consiglio dell'Unione Europea

Regolamento (UE) n. 1303/2013

Articolo 291 TFUE

Articolo 323 TFUE

Documento Programmatico di Bilancio 2020: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Relazione Previsionale e Programmatica- *RPP-2020*

Decisione di Finanza Pubblica 2020- *DFP 2020*

Programma di Stabilità 2020- *PS2020*

Relazione Previsionale e Programmatica 2020- *RPP2020*

Programma Nazionale di Riforma 2020- *DEP2020*

Aggiornamento della Previsione per l'anno in corso 2020- *AGGRPP2020*

Legge 27 dicembre 2019, n. 160: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*

Documento di finanza pubblica, Legge di bilancio 2020. Effetti sui soldi e contro risorse e impegni- A.S. 1586

Sitografia

www.emersionedellavoronero.it

www.ilo.org

www.aiel.it

www.isfol.it

www.sse-sbv-ssic.ch

www.europarl.europa.eu

<https://www.istat.it/>

<https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Pagine/default.aspx>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/>

www.agenziaentrate.it

www.corriere.it

www.redditodicittadinanza.gov.it

<https://www.money.it>

<https://www.istat.it>

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/>

<https://www.ilsole24ore.com>

<https://osservatoriocpi.unicatt.it>

<http://www.mef.gov.it>

<https://www.interno.gov.it/it>

<https://www.termometropolitico.it>

Riassunto

All'interno di questo elaborato verrà trattata la riforma del Reddito di Cittadinanza, al fine di eseguire un'analisi il più possibile obiettiva, usando come linee guida le raccomandazioni espresse dal Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione dell'Unione Europea, riguardo al mercato del lavoro italiano e alla disoccupazione, e di come lo Stato italiano abbia attuato queste direttive. Per questo motivo l'elaborato verrà diviso in tre parti, nella prima vedremo un'introduzione teorica, sia del bilancio che della norma; nella seconda parte daremo inizio ad un'analisi comparativa sia con le precedenti norme italiane, che con la Germania e la Danimarca in quanto posseggono due dei migliori welfare a livello europeo. e in ultima istanza, nella terza parte eseguiremo un'analisi seguendo sia lo schema interno allo Stato italiano e il suo bilancio, che con le interazioni con la riforma dell'Unione Europea e col mercato del lavoro e la povertà in Italia.

Per poter seguire questo schema di analisi partiremo dallo studio della dottrina teorica da cui si è nata questa riforma, a cui abbineremo l'analisi del bilancio dello Stato italiano, sia dal punto di vista teorico che quantitativo, in quanto dallo stesso possiamo quantificare il possibile margine di manovra che il Governo italiano aveva nel momento della stesura della norma. Per questa motivazione non possiamo che osservare come siano stati spesi i fondi pubblici economici da parte dello Stato italiano.

In seguito, andremo ad effettuare un'analisi della norma comma per comma, implementando così uno studio dettagliato e analitico del decreto-legge, per poter così osservare sia la struttura della norma, che il suo grado di dettaglio e tutti gli attori istituzionali in essa coinvolti. L'osservazione della norma ci permette anche di poter comprendere come siano allocati i fondi dello Stato italiano, e di come siano strutturate le possibili sanzioni per i beneficiari che siano inadempienti. E anche come è possibile inquadrare una nuova figura professionale come sono i *navigators*.

La seconda parte dell'elaborato, introduce la parte comparativa, in cui partendo da una comparazione con il precedente sistema assistenzialistico dello Stato italiano, tramite la stessa tipologia di analisi usata per il RdC, verrà studiato il REI che non può che essere definito come il precettore della riforma in esame. Inoltre, lo studio del REI ci permetterà di inserire l'analisi del mercato del lavoro in Italia, e la situazione di povertà nello Stato italiano.

Nei capitoli cinque e sei, useremo come base per l'analisi sia la Germania che la Danimarca. Lo Stato tedesco sarà fondamentale per poter equiparare al RdC un modello funzionante da punto di vista tecnico, invece, per la Nazione danese, che è uno degli stati di matrice scandinava, ovverosia i paesi con quelli che sono definiti i migliori *welfare* al mondo, e dal punto di vista teorico di come questo Stato abbia effettuato uno step teorico verso il contrasto alla povertà differente dal basilare *welfare* inclusivo di questi stati.

La terza parte dell'elaborato è implementata, invece, in maniera specifica rispetto alla situazione del mercato del lavoro, sia attraverso un'analisi teorica che attraverso quella economica. Per questa motivazione, dobbiamo osservare come abbia impattato la norma sul tasso di disoccupazione e povertà in Italia.

All'interno del capitolo otto, ci focalizzeremo sul bilancio dello Stato italiano dopo la Legge di Bilancio 2020, per poter osservare come esso sia stato influenzato dal reddito di cittadinanza.

Nell'ultimo capitolo, partendo sempre dai principali strumenti di analisi in nostro possesso, la Legge di Bilancio 2020 e le rilevazioni ISTAT, proveremo ad effettuare delle osservazioni sulla solidità del bilancio dello Stato italiano, del mercato del lavoro, della situazione della disoccupazione, e infine, sulla reale efficacia ed efficienza della norma per l'Italia.

Infatti, in prima istanza dopo avere effettuato l'analisi comparativa tra il Reddito di Inclusione e il RdC, risulta essere fondamentale come anche se le due norme

siano di natura simile, provano a dare una risposta a differenti problemi, il REI è una misura che si confronta con la povertà, implementando tutta la sua natura e la sua forza con attenzione verso il contrasto alla povertà (e di come questa misura sia stata effettuata sia a causa della spinta dell'opposizione politica, ma anche a causa di un'importante mancanza del *welfare* dello Stato italiano, che non aveva misura in questo senso), diversamente il RdC ha una natura bivalente in quanto nella stessa norma prevede sia il contrasto alla povertà, ma anche una norma che provi a combattere l'alto tasso di disoccupazione che attanaglia il mercato del lavoro italiano. Inoltre, il REI è stata la prima misura con cui si è introdotto uno strumento come la *Social Card*, amministrato dall'istituzione di Poste Italiane, modalità di erogazione che in seguito ha assorbito anche il RdC, in quanto abbia prodotto degli ottimi risultati.

Le modalità di erogazione del RdC e del REI sono quindi le stesse, ma sono difformi nell'importo erogato, infatti, per il reddito di inclusione è previsto un importo annuo pari a 3.000 € che in seguito poi debba essere moltiplicato per la scala di equivalenza calcolato all'interno della norma, Decreto legislativo, 15 settembre 2017, n.147: *Reddito di Inclusione, e misura unica di contrasto alla povertà* (in cui è stato usato lo strumento dell'ISEE come base per le scale di equivalenza), il RdC, invece, ha previsto un importo base annuo pari a 6.000 € , cifra che anch'essa in seguito deve essere moltiplicata per la scala di equivalenza pensata all'interno della norma, Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, dimostrando come vi sia un'ovvia differenza economica tra le due norme, sia in termini di spesa che di beneficio economico erogato. È facilmente deducibile come il RdC rispetto al REI abbia una platea di potenziali beneficiari enormemente più ampia, risultando più omnicomprensiva riguardo i temi di nazionalità, reddito, e strumenti di esclusione dal beneficio. Per le modalità di erogazione del beneficio, si può osservare come ambedue le misure assistenzialistiche in prima istanza hanno una durata di 18 mesi, ma i tempi previsti per la riconferma del beneficio sono per il reddito di inclusione pari a 6 mesi, rispetto al singolo mese previsto per il reddito di cittadinanza, che in seguito per la prima norma la durata massima prevista è di 12 mesi, invece, per

la norma esame di questa tesi è di 18 mesi. Da queste due norme è facilmente desumibile come il REI sia implementato in maniera chiara verso la povertà, chiara indicazione, che invece, non riesce ad essere dedotta dall'analisi effettuata verso il RdC.

L'analisi comparativa verso i paesi esteri denota differenti mancanze sia della norma Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, ma anche nella totalità del sistema di welfare italiano.

Partendo dalla comparazione del reddito di cittadinanza e dell'Hartz IV (quindi tra il modello italiano e quello tedesco), infatti, il modello applicato in Germania denota alti tassi di efficienza (seguendo il pensiero teorico posto alla base di esso che doveva rispecchiare i concetti di: rigidità, flessibilità e modernità), che dimostrano come la serie di riforme effettuate durante il biennio del 2003-2005 abbia migliorato il mercato del lavoro tedesco, andando a diminuire la disoccupazione. I tassi di mobilità del mercato del lavoro presenti in Germania risultano essere competitivi a livello globale. Il patto per il lavoro che viene siglato nello Stato tedesco ha diversi punti di contatto con quello siglato dai beneficiari del RdC, in quanto ambedue prevedono la piena disponibilità da parte del cittadino all' "accettare il lavoro proposto da parte dei centri per l'impiego, ma ove l'Hartz IV prevede che un rifiuto da parte del beneficiario causa l'immediata perdita del beneficio, il sistema italiano del RdC concede al singolo la possibilità di rifiutare tre volte la possibilità del lavoro (con differenze distanze geografiche) ad ogni rinnovo dell'erogazione, e solamente dopo il terzo rinnovo vi è la perdita della fruizione della sussistenza economica. Questo sistema di rinunce rende molto più lento lo strumento dell'allocazione del lavoro da parte dei Centri per l'Impiego per i singoli soggetti.

Oltre la modalità di accettazione del lavoro da parte dei beneficiari, una delle difformità tra l'Hartz e il RdC è la chiarezza della formazione dei beneficiari durante il periodo di erogazione del sussidio economico, per il sistema assistenzialistico tedesco è stato implementato il *coaching on the job*, strumenti

in cui i centri per l'impiego si occupano di individuare il lavoro più appropriato per ogni cittadino e per implementare una formazione di 8 ore al giorno in cui la potenziale risorse deve poter ampliare le proprie conoscenze al massimo della proprie capacità in maniera tale da poter essere il più attrattivo possibile all'interno del mercato del lavoro, e prevedendo la sospensione dell'erogazione dell'importo economico nel caso in cui vi siano delle mancanze da parte dei cittadini beneficiari. Il RdC al contrario all'interno prevede una strutturazione per la formazione alquanto ondivaga, senza alcuna previsione di formazione oraria, a cui si aggiunge la problematica della mancanza di una procedura per inquadrare, da parte dei centri per l'impiego, le qualità e le conoscenze da affinare dei beneficiari; questo potrebbe generare delle distorsioni all'interno della formazione delle potenziali risorse.

Tra i due paesi vi sono due altre profonde differenze che sono in particolar modo la capacità di inclusione sociale, la Germania ha un alto livello di inclusione sociale sia verso i propri cittadini che verso coloro i quali provengano da paesi provenienti dall'Unione Europea che quelli extracomunitari. Al contrario il modello italiano ha un basso livello di inclusione sociale in quanto prevede che in particolar modo i cittadini extracomunitari debbano aver vissuto per 10 anni all'interno dei confini italiani, con regolare permesso di soggiorno o visto.

Invece, l'analisi comparativa tra il modello di welfare italiano e quello danese, è meno incentrata sulle strutture di applicazione pratica, rispetto ai modelli teorici, infatti, la Danimarca sin dai primi anni del 2000, ha apportato un importante cambiamento all'interno della sua economia nazionale e all'amministrazione della cosa pubblica, infatti, iniziando da un welfare di tipologia scandinavo quindi, molto inclusivo e che contemplava dei servizi quasi totalizzanti, naturalmente con una spesa sostenuta quasi integralmente da parte dello Stato. Ma con l'implementazione della *flexicurity* si è immesso in questo modello una maggiore compartecipazione privata nella strutturazione della gestione dei servizi pubblici, in prima istanza è stata implementata una tipologia di assicurazione privata contro la disoccupazione, in maniera tale da rendere a carico dello Stato una spesa per la politica passiva per coloro i quali fossero

poveri e non per i disoccupati, in secondo luogo la competenza della collocazione delle persone senza occupazione è stata derogata alle aziende che effettuano l'assunzione, ma i costi della formazione vengono sostenuti da parte dello Stato danese in una quota che può variare dal 80% al 100%, così da non gravare sull'azienda che assume (andando così a diminuire il tasso di disoccupazione), ma al contempo innalza la qualità media delle capacità lavorative. Questa nuova strutturazione del sistema assistenzialistico danese ha prodotto dei risultati di un livello così alto che l'Unione Europea ha implementato queste modalità all'interno dei libri della Commissione, in modo tale provare a implementare questa tipologia di welfare all'interno di tutti paesi facenti parte della comunità europea. Al contrario il modello italiano prevede che la spesa sia sostenuta totalmente da parte dello Stato, ma al contempo questo genera la problematica che per un paese con un già importante progresso problema strutturale (sicuramente il debito pubblica danese è molto più bassa rispetto a quello italiano, che dalla crisi economica del 2008 in poi è stata la vera spada di Damocle sulle Leggi di Bilancio italiane).

Sarebbe importante per lo Stato italiano poter implementare dal modello danese sia la capacità di delocalizzare la spesa dalle casse dello Stato verso i soggetti privati (come le assicurazioni), che poter pensare di usufruire dell'operato di aziende specializzate nella selezione del personale per cercare risultati migliori nell'allocazione delle persone disoccupate. Inoltre, come già evidenziato nella comparazione con la Germania anche rispetto alla Danimarca, l'Italia presenta un problema nella gestione della formazione dei disoccupati, e per questa motivazione risulta essere importante dover ristrutturare la gestione dei centri dell'impiego e dei *navigator*.

Dall'analisi della Legge di Bilancio 2020, comparata con quella del precedente anno (Legge 30/12/2018, n.145: *legge di Bilancio 2019*), e attraverso l'analisi di intenti della spesa economica attraverso il *Documento Programmatico di Bilancio 2020* che viene redatto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di come lo Stato italiano versi in una situazione di recessione economica, in cui il tasso dei disoccupati rimane invariata o addirittura aumenta,

e di come i consumi non siano in crescita ma in riduzione. Inoltre, dall'analisi delle voci di spesa è facilmente osservabile come vi sia stata una distribuzione del reddito di cittadinanza non nella misura preventivata, infatti, all'interno della norma vi era stata una previsione di ripartizione al 33% tra Nord, Centro e Sud. Ma al contrario dallo Stato di previsione, vi è stata un'erogazione disomogenea degli importi del sussidio, al Sud e nelle Isole è stato erogato il 60 % del totale della spesa (con la Campania che assorbe il 19% del totale, seguita dalla Sicilia, Puglia e Lazio con il 9%), rispetto al Nord (con il tasso di popolazione più alto) che riceve il 24% dei fondi economici, in ultima istanza il Centro che assorbe solamente il 15% della capacità economica della norma.

A questo si aggiunge la riduzione dei consumi, che sinistramente segue lo schema dell'erogazione del beneficio economico, in quanto il Nord ha presentato un aumento dei consumi in linea con le aspettative, e anche il Centro ha potuto giovare di un aumento (ma al di sotto delle aspettative), rispetto al mezzogiorno che ha visto una netta contrazione dei consumi, che porta lo Stato italiano ad una complessiva riduzione. Questo rallentamento dell'economia è anche desumibile a causa di uno dei problemi maggiormente radicati e strutturati per l'Italia, in quanto storicamente l'Italia e in particolar modo il Sud sono stati afflitti dal fenomeno del mercato irregolare (o più comunemente il lavoro "nero"). La norma del RdC si presenta strutturata in maniera tale che coloro i quali siano occupati in maniera irregolare, e quindi senza un qualsiasi tipologia di contratto, non incontrino difficoltà nella possibilità di continuare il loro lavoro, ma anche ricevere il sussidio da parte dello Stato, così che da avere un doppio reddito (anche se solamente uno viene dichiarato e percepito con una modalità legale), il cittadino che si trova in questa condizione naturalmente per il proprio sostentamento usufruisce del RdC in quanto la *Social Card* ogni mese azzerava il conto economico senza possibilità di risparmio, generando così il risparmio attraverso il reddito irregolare, che non può neanche essere immesso nel circuito bancario a causa della sua natura non legale. Attraverso lo studio di questi dati è naturale comprendere come servano altre tipologie di misure economiche per il meridione. E di come inoltre, vi sia un fallimento negli obiettivi di breve periodo della norma che tramite l'aumento di spesa prevedeva

uno stimolo dei consumi, così da avere degli effetti economici benefici sul Pil e sull'economia italiana.

Dall'analisi della Legge di Bilancio per l'anno 2020 è anche emerso come sia stata si affrontata ma realmente solamente posposta la questione dell'aumento dell'IVA, infatti per quanto siano state trovate le coperture per evitare il suo aumento durante l'anno 2020 (tramite tagli alla sanità pubblica, istruzione e difesa) non ha impedito alla necessità di prevedere per il 2021 un aumento ancora più sostanziale della tassazione in questione, che potrebbe il tasso al 25%, e nel caso in cui l'economia italiana non fosse in grado di uscire dalla recessione e non si potessero trovare altre coperture (molto probabilmente tramite altri dolorosi tagli), si rischierebbe di passare in una fase di crisi economica (andando altamente contro tendenza rispetto ai trend economici degli altri paesi dell'Unione Europea). Quindi risulterebbe necessario mettere in conto la possibilità di poter modificare una delle due riforme nate attraverso il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, in quanto sia il RdC che Quota 100 assorbono costose risorse economiche dello Stato italiano.

Sempre dall'analisi della Legge di Bilancio è denotabile come uno dei principali dei problemi dell'economia italiana non sia solamente incentrata sul tasso di disoccupazione, ma anche sul totale delle ore lavorate, che sono lo specchio di più alta qualità della salute economica di un paese; e di come l'Italia dopo più di 10 anni non sia riuscita a riassetarsi su degli standard comparabili a quelli che venivano rilevati prima della crisi economica del 2008. E tale problematica risulta completamente assente dal punto di vista della norma inclusiva del RdC, e per questa motivazione risulta totalmente scoperta nell'ambito normativo.

Dalla Legge di Bilancio 2020 sono state effettuate anche delle modifiche al reddito di cittadinanza, da qui denominato in maniera molto giornalistica Rdc2020, in prima istanza è stato necessaria una ristrutturazione dei parametri ISEE, che hanno portato l'obbligo di rinnovare la documentazione a tutti coloro i quali erano già rientrati all'interno del beneficio, e che in caso di mancanza vi

sia l'immediata cessazione dell'erogazione economica (che ha prodotto la cessazione dell'erogazione a più di 100 mila persone). I parametri ISEE rinnovati hanno l'intenzione di poter essere maggiormente inclusivi, e in particolar modo di concedere benefici patrimoniali più adeguati ai singoli casi di povertà.

All'interno del Rdc2020 è anche stato implementato un sistema di controlli sull'operato dei beneficiari, in quanto i 9 mila soggetti scoperti a usufruire del sussidio in maniera illegale, sono stati scoperti tramite controlli incidentali principalmente per le loro attività irregolari, o per controlli effettuati da enti differenti dall'Inps su altre specifiche che però hanno dimostrato l'illecito da parte di questi soggetti (in particolar modo i controlli sulla tassazione hanno rilevato illeciti di evasione, a cui erano collegati i beneficiari) e per questa motivazione sono state implementate delle misure al fine di poter rendere effettivi i controlli, in quanto dovevano essere ad appannaggio dei *navigator*, ma dato che la figura professionale non risulta attiva dal punto di vista lavorativo generava un buco normativo e di efficienza a livello di prevenzione sul possibile contrasto alle frodi. Ma anche dopo tale modifica la norma dimostra una mancanza su le possibili strutture di controllo, per quante le poi possibili sanzioni postume risultano essere adeguate e realmente punitive per chi prova a frodare il sistema di erogazione economica italiana.

Uno dei principali punti di interesse e di ricerca di questo elaborato è la figura dei *navigator* in quanto risultano essere sia un potenziamento al personale dei centri per l'impiego, ma anche un'ampliamento dei compiti degli stessi con particolare attenzione ai beneficiari del reddito di cittadinanza, in quanto sarebbe loro compito individuare, accettare, formare e inserire all'interno del mondo del lavoro i cittadini che hanno i requisiti per entrare all'interno della protezione sociale da parte dello Stato. Ma dal momento del maxi concorso pubblico che ha portato all'assunzione di 3.000 unità (che si sono aggiunte ai già 8 mila dipendenti dei centri per l'impiego) che poi nel 2021 verranno ampliate da altre 4.600 potenziali assunzioni (al fine di concludere un piano di

assunzioni che porti questa categoria ad avere un totale di 10.000 individui al proprio interno).

Ma vi sono due complicazioni rispetto a questa nuova figura professionale, in quanto da quando i CPI sono stati potenziati con i nuovi assunti quindi da aprile a novembre 2019 le assunzioni sono state 18 mila, che parametrata su un anno il totale è pari a 27 mila persone, rispetto ai dati dell'anno 2018 (cioè in maniera precedente alle assunzioni) dove da parte dei centri per l'impiego erano stati assunti 37 mila persone; dimostrando così una diminuzione degli occupati forniti da queste organizzazioni, in uno sbilanciamento totale rispetto a numeri dei lavoratori. La seconda complicazione è la reale capacità dei *navigator* di adempiere ai loro compiti, in quanto tale figura professionale assunta senza reali specifiche competenze (con come limite di istruzione la laurea di primo grado in materie umanistiche) e senza che la formazione a cui debbano essere sottoposti conseguente all'assunzione, per cui vi è stato uno stanziamento pari a 500 milioni di euro (diviso in 200 milioni nel 2019, 250 nel 2020 e 50 nel 2021), possa essere inquadrata in quanto non vi sono delle reali figure professionali che hanno le competenze per formare in maniera adeguata tali soggetti. Oltre a queste problematiche è utile segnalare come i *navigator* abbiano un compito molto più complesso rispetto ai selezionatori, che lavorano da parte della domanda del mercato del lavoro (quindi hanno il compito di selezionare qualcuno che sia una risorsa appropriata per il possibile lavoro); al contrario i neo dipendenti pubblici hanno il compito di lavorare da parte dell'offerta del mercato del lavoro (che però risulta realmente più complesso in quanto bisogna trovare un lavoro ad ogni possibile risorsa che rientra all'interno del gruppo dei beneficiari del reddito di cittadinanza).

Seguendo questo schema all'interno dell'elaborato si è posta una totale attenzione sulle dichiarazioni effettuate da parte del professor Pasquale Tridico attuale presidente dell'Inps (cioè l'organo erogatore del RdC), rispetto l'operato e i risultati che la manovra ha prodotto nel suo primo anno di vita. Infatti, il reddito di cittadinanza secondo le prime dichiarazioni del presidente dell'Inps avrebbe dovuto avere la capacità di autofinanziarsi spendendo in deficit

solamente 6 miliardi nell'anno iniziale, per poi provvedere alla sua sussistenza grazie all'aumento dei consumi e all'aumento delle assunzioni (teoria che è stata sconfessata in maniera congiunta sia da parte del MEF che da parte della Commissione Europea), però successivamente in maniera lo stesso Tridico come molto probabilmente serviranno almeno altri 12 miliardi per poter mantenere la manovra attiva.

A ciò si aggiunge la sua dichiarazione al fine del 2019 in cui affermava come grazie alla manovra ben il 60% delle persone in Italia fossero uscite da una situazione che le poneva al di sotto della soglia povertà, e quindi un gran successo per il RdC, ma in realtà come ammesso dallo stesso Tridico il successo è di portata nettamente inferiore in quanto ad essere diminuita del 60 % è l'intensità della povertà per i precettori del reddito. In particolar modo omettendo come a causa dei criteri stringenti imposti della norma, quasi il 50% delle persone che vivono al di sotto della soglia povertà non hanno dei requisiti per poter rientrare all'interno del suddetto sussidio economico.

A ciò si aggiunge una completa mancanza di osservazioni sull'elaborazione delle domande in quanto solamente l'85% delle domande presentate sono state elaborate (di cui il 72% ha visto un riscontro positivo, il 27% è stato respinto perché non idonee all'erogazione del beneficio e l'1% ha ancora necessità di un'ulteriore attività istruttoria); a queste tempistiche si aggiunge la rielaborazione dei dati in seguito alla revisione dei criteri ISEE dopo la Legge di Bilancio 2020 che non permetterà a diverse persone di poter accedere ad un beneficio a cui avrebbero diritto, e per questa motivazione peggiorare la situazione economica di questi individui.

Tridico però nelle sue dichiarazioni ha anche ammesso direttamente alcune delle problematicità del RdC sin dalla sua partenza come possono essere, dopo un anno, di erogazione, la mancata elaborazione e creazione dei posti di lavoro (anche a causa dei ritardi che si sono succeduti nella gestione e attivazione all'interno delle figure professionali dell'Anpal e dei *navigator*), dato che al termine del 2019 neanche una delle persone che sono passate da essere

beneficiari a lavoratori attivi ha effettuato questa transizione grazie al RdC, ma per impegno personale e per assunzioni non garantite da parte dei CPI. Nella stessa dichiarazione il Presidente dell'Inps per la prima volta ha espresso la necessità di nuovi investimenti per poter innalzare il tasso di occupazione italiano.

Una delle altre novità generate dalla norma: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, è la Pensione di Cittadinanza, strumento di erogazione economica verso le persone che hanno gli stessi requisiti per accedere al RdC ma al di sopra dei 67 anni di età, e che non hanno nessuna possibilità di accedere alla pensione classica (a causa della mancanza di contributi) o una possibile pensione di invalidità, e quindi vengono tutelati attraverso un sostegno economico (maggiore a parità di livello ISEE rispetto a quello erogato da parte del reddito di cittadinanza) erogato mensilmente con lo stesso metodo (la *Social Card*), e senza alcuna interruzione per il rinnovo del beneficio (a differenza del RdC che prevede la sospensione di un mese dopo i primi 18 mesi di erogazione, e così per le possibili riconferme della norma), e in ultima istanza non prevede alcuna offerta di lavoro data l'età dei soggetti che per ovvi motivi non possono essere attivi all'interno del mercato del lavoro.

Ma il problema principale che si denota dalla PdC è l'iniquità redistributiva della norma, in quanto delle persone che hanno pagato i contributi per tutta la loro vita lavorativa (escludendo quindi il lavoro a nero che molto probabilmente molti dei beneficiari della PdC hanno effettuato durante la loro vita) avranno una pensione potenzialmente più alta di una cifra che oscilla tra i 100 e i 200 € (nel caso in cui abbiamo compiuto dei lavori a basso reddito durante la vita lavorativa) rispetto ai precettori della pensione di cittadinanza, che non hanno mai contribuito al patto generazionale che si sottoscrive nel momento in cui si versano i contributi all'Inps. In questo senso seppur sembra legittima la necessità di tutelare questi cittadini sembra iniquo e soprattutto una redistribuzione distorta avvicinare in questa maniera i loro redditi a quelli delle

persone che hanno partecipato attraverso il loro lavoro all'implementazione all'interno delle casse dell'Inps.

Al termine dell'analisi del RdC, attraverso lo studio della norma (comparata con quella antecedente e con due dei principali modelli europei), dei bilanci con cui è stata istituita e su cui ha generato i primi effetti, e sul mercato del lavoro in cui opera, per poter definire che dopo un anno dall'applicazione di questa misura di contrasto alla povertà e alla disoccupazione, possiamo individuare due vie per ovviare alle mancanze e i problemi che si sono venuti a presentare a causa del reddito di cittadinanza (anche se è obbligatorio affermare come la maggior parte di queste difficoltà non siano nate con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, ma sono problemi strutturali e connaturati all'interno dello Stato italiano da anche prima delle due guerre mondiali). La prima possibilità è una ristrutturazione della norma, nel secondo caso si può pensare all'abrogazione della stessa con una ristrutturazione delle politiche attive e passive per affrontare la disoccupazione e la povertà in Italia.