

Dal lavoro povero al lavoro dignitoso

Politiche, strumenti, proposte

a cura di

Marina Brollo, Carlo Zoli,
Pietro Lambertucci e Marco Biasi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 101

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet ADAPT University Press

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Dal lavoro povero al lavoro dignitoso

Politiche, strumenti, proposte

a cura di

**Marina Brolo, Carlo Zoli,
Pietro Lambertucci e Marco Biasi**

ISBN 979-12-80922-32-8

Pubblicato il 13 marzo 2024

Il volume contiene una parte dei risultati delle quattro unità di ricerca (delle Università di Udine, Bologna, L'Aquila, Milano) del progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale PRIN – Bando 2017 Prot. 2017RTYN2N – n. CUP G24I19002630001 – *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills* (Principal Investigator Marina Brollo)

INDICE

Presentazione di Marina Brollo, Carlo Zoli, Pietro Lambertucci e Marco Biasi.....	IX
Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui <i>Working Poor Needs</i> di Marina Brollo.....	XIII

Sezione I.

Il *decent work* in una prospettiva olistica

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Milano di Marco Biasi.....	3
Il <i>decent work</i> nel quadro costituzionale di Alessandro Boscati	6
Identità religiosa del lavoratore e <i>decent work</i> : il faro della proporzionalità di Jlia Pasquali Cerioli.....	20
Il lavoro dignitoso nell'ordinamento euro-unitario di Tiziana Vettor.....	31
<i>Decent work</i> e legislazione del lavoro: quali frammenti di tutela del lavoro dignitoso? di Caterina Timellini.....	39
Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra <i>old</i> e <i>new economy</i> di Alessandra Sartori.....	66
Il <i>decent work</i> e la dimensione virtuale: spunti di riflessione sulla regolazione del lavoro nel Metaverso di Marco Biasi.....	93

Sezione II.

Le dimensioni giuridico-economiche del lavoro povero

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di L'Aquila di Pietro Lambertucci	111
Lavoratori e poveri: comprendere il fenomeno dell' <i>in-work poverty</i> di Andrea Di Filippo ...	113
Employment, Innovation and Growth: Analysis and Policy Implications di Marco Valente.....	126
Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili di Lina Del Vecchio.....	139
Lavoro a tempo parziale e lavoro povero di Pietro Lambertucci.....	156
La povertà del lavoratore digitale tra vecchie e nuove forme di tutela di Alberto Lepore...	173
Nuove povertà, vulnerabilità sociale e professioni intellettuali: fatti non foste a viver come poveri? di Francesca Caroccia.....	188

Lavoro povero e lavoro professionale. La riforma dell'equo compenso in una prospettiva costituzionale <i>di Giuseppe Colavitti</i>	201
Lavoro autonomo e contratto d'opera: modelli negoziali e contesti socio-economici <i>di Maria Cristina Cervale</i>	217
Aspetti finanziari e contabili delle politiche attive del lavoro nel quadriennio 2019-2022 <i>di Walter Giuliotti</i>	233

Sezione III. Politiche di contrasto al lavoro povero

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Bologna <i>di Carlo Zoli</i>	253
Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povertà nel lavoro? <i>di Martina Vincieri</i>	257
Il ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro <i>di Claudia Carchio</i>	273
Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari <i>di Sebastiano Castellucci</i>	294
Il lavoro povero nella <i>platform economy</i> . Problemi e prospettive <i>di Caterina Pareo</i>	307
Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare <i>di Piera Campanella</i>	322
Salario minimo, <i>working poor</i> e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia fra legge e contrattazione collettiva? <i>di Alberto Pizzoferrato</i>	346
Lavoro pubblico, povertà lavorativa e ruolo del contratto collettivo <i>di Sandro Mainardi</i> ..	354
I "luoghi" della rappresentanza e della contrattazione: sindacato e inclusività <i>di Giuseppe Antonio Recchia</i>	370
<i>In-work poverty</i> e azione sindacale: il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo <i>di Giulio Centamore</i>	384

Sezione IV. La professionalità per l'occupabilità

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Udine <i>di Marina Brollo</i>	407
Qualche nota in tema di "lavoro" nella Costituzione italiana <i>di Ludovico A. Mazzaroli</i>	410
Regioni e formazione professionale <i>di Dimitri Girotto</i>	415
«Mind the gap!» La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere <i>di Valeria Filì</i>	425
La professionalità nella contrattazione collettiva <i>di Anna Piovesana</i>	434
La professionalità in Sanità tra valorizzazione e manutenzione delle competenze <i>di Anna Zilli</i>	454

Indice

Incentivi e formazione <i>di Carmela Garofalo</i>	470
La formazione nell'orario di lavoro <i>di Franco Focareta</i>	495
Quali conseguenze in caso di inadempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro? <i>di Caterina Mazzanti</i>	503
Lavoro autonomo povero e formazione per l'occupabilità tra luci e (tante) ombre <i>di Nicola Deleonardis</i>	514
<i>Low-skilled jobs</i> e sfruttamento <i>di Gianluca Picco</i>	529
<i>Notizie sugli autori</i>	553

Aspetti finanziari e contabili delle politiche attive del lavoro nel quadriennio 2019-2022

di Walter Giuliotti

Abstract – Muovendo dalla distinzione teorica tra politiche passive e attive per il lavoro, lo studio prende in considerazione gli interventi legislativi del quadriennio 2019-2022, evidenziando come essi abbiano notevolmente ampliato la rilevanza degli strumenti di politica attiva ed iniziato a contrastarne la tradizionale marginalità. Mentre le politiche passive presentano un'articolata varietà di strumenti ed una rilevante dotazione finanziaria assegnata per il loro funzionamento, le politiche attive sono state oggetto di uno storico sottofinanziamento stimato nel 2018 allo 0,04% del PIL, a fronte dello 0,36% della Germania e dello 0,24% della Francia. Alla lotta alla povertà mediante il sostegno al reddito e l'inclusione lavorativa (reddito di cittadinanza), oggetto di un notevole impiego di risorse pubbliche, non sembra essersi accompagnato un soddisfacente risultato in termini occupazionali, ancorché occorre considerare che il primo triennio di applicazione è stato caratterizzato da eventi gravemente emergenziali. Soprattutto sul piano delle politiche attive è ampiamente avvertita la necessità di una revisione, anche mediante una più chiara distinzione dalle azioni di assistenza.

Abstract – Starting from the theoretical distinction between passive and active employment policies, the A. takes into consideration the legislative interventions of the period 2019-2022, highlighting how they have considerably expanded the relevance of active policy instruments. While passive policies consist in a variety of instruments and a significant budget is allocated for their operation, active policies have been subject to a historical underfunding estimated in 2018 at 0.04% of GDP, compared to 0.36% of Germany and 0.24% of France. The fight against poverty through income support and labour inclusion (citizenship income), which involved the deployment of substantial public resources, has not led to a satisfactory result in terms of employment, although it must be considered that the first three years of application were characterized by serious emergencies. Above all in terms of active policies, the need for a review is widely felt, also through a clearer distinction from assistance actions.

Sommario: 1. Le politiche pubbliche per il lavoro. – 2. Gli strumenti di politica attiva introdotti dalla legislazione 2019-2021. – 3. Dimensione finanziaria delle politiche attive con particolare riguardo al reddito di cittadinanza. – 4. La copertura finanziaria per l'istituzione del reddito di cittadinanza. – 5. L'impatto sui saldi del reddito di cittadinanza e il quadro macroeconomico. – 6. Le politiche attive nell'emergenza Covid e le prospettive di revisione.

1. Le politiche pubbliche per il lavoro

Alle politiche pubbliche finalizzate a correggere le dinamiche del mercato del lavoro sono riconducibili sia le misure volte a sostenere la condizioni di lavoratori espulsi dal mercato, sia quelle dirette a rimuovere gli ostacoli all'accesso, ovvero a sostenere l'occupazione. In particolare, per politiche passive del lavoro si intendono le misure

pubbliche per la difesa del lavoro esistente e per il sostegno del reddito del lavoratore che lo perde; le politiche attive hanno l'obiettivo di incrementare la quantità e la qualità della platea degli occupati attraverso la messa in campo di strumenti che possano agevolare potenziali lavoratori – ovvero soggetti inattivi – a trovare – o ritrovare – un impiego, o anche migliorare la condizione lavorativa dei già occupati.

Mentre le politiche passive presentano un'articolata varietà di strumenti ed una rilevante dotazione finanziaria assegnata per il loro funzionamento, le politiche attive sono tradizionalmente marginali, nonché destinatarie di uno storico sottofinanziamento stimato nel 2018 allo 0,04% del PIL, a fronte dello 0,36% della Germania e dello 0,24% della Francia ⁽¹⁾.

A fronte della distinzione tracciata, i confini tra le due anime delle politiche pubbliche del lavoro sono tutt'altro che netti e ciò, sia perché le misure di attuazione sono spesso contigue ed a volte sovrapponibili, sia perché sul piano soggettivo è frequente che dall'obiettivo di evitare il passaggio da occupato a disoccupato, su cui si concentrano gli strumenti di politiche passive, si passi alla necessità di reinserire nel mercato del lavoro, ad esempio attraverso processi formativi, coloro che perdono il lavoro. Così la medesima situazione elettivamente oggetto di politica passiva diventa anche destinataria di interventi di politica attiva attraverso misure per il ricollocamento.

Un criterio distintivo più preciso è allora quello che sul piano sostanziale prende in considerazione lo scopo prevalente dell'azione pubblica in relazione allo strumento impiegato. Sotto quest'ultimo profilo, scopo della politica attiva del lavoro è il contrasto alla disoccupazione con riguardo anche a quella fascia di persone che sfugge a questa categoria, in quanto nemmeno alla ricerca di lavoro (soggetti inattivi), con l'obiettivo di determinare un aumento della percentuale di persone che si offrono nel mercato del lavoro e possono quindi essere considerati nei dati statistici.

Gli obiettivi caratterizzanti le politiche attive sono perseguiti attraverso misure dirette:

- alla qualificazione delle persone occupate in funzione di una loro crescita professionale o inoccupazione;
- alla riduzione dell'asimmetria informativa tra domanda ed offerta di lavoro;
- al contrasto alla povertà mediante l'inclusione lavorativa, laddove la condizione di inoccupato può derivare anche dalla perdita di un precedente lavoro.

Di seguito si procederà all'analisi di come queste misure abbiano trovato una nuova definizione, anche sul piano del finanziamento, nelle recenti misure legislative adottate, dovendo riconoscere che, in generale, il tema delle politiche attive per il lavoro ha acquisito una rinnovata centralità in larga parte dovuta all'effetto trainante della misura del c.d. “reddito di cittadinanza” (RdC), introdotta nel 2019.

2. Gli strumenti di politica attiva introdotti dalla legislazione 2019-2021

Principiando dalla considerazione che le politiche pubbliche costituiscono azioni dirette a soddisfare interessi riconosciuti meritevoli di tutela dall'ordinamento, strutturate in regole nonché, generalmente, in organizzazione di apparati e stanziamento di

⁽¹⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [*Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*](#), 2019.

risorse destinate ad essere consumate per realizzare gli obiettivi fissati, la recente normativa in materia di politiche attive è intervenuta su tutti i già menzionati aspetti, rafforzandoli ed innovandoli. Ciò ha determinato l'aumento della complessità e della varietà delle misure dirette a consentire un più efficace intervento della mano pubblica per orientare verso una maggiore efficienza il mercato del lavoro.

Nel biennio 2019-2020, a fianco degli strumenti tradizionali, sono stati introdotti nuovi istituti di politica attiva come gli incentivi all'occupazione consistenti in benefici normativi, economici o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di specifiche categorie di persone, nonché a determinate tipologie di soggetti per l'avvio di una nuova impresa.

Con legge n. 77/2020 è stato istituito il Fondo nuove competenze, espressamente finalizzato a «fronteggiare la crisi economica indotta dall'emergenza epidemiologica Covid-19». La dotazione finanziaria, pari a 730 milioni fino a dicembre 2021, è stata indirizzata ad incentivare la formazione dei lavoratori già occupati direttamente dalle aziende, con l'effetto di determinare una riduzione del costo del lavoro equivalente a massimo 250 ore a dipendente per le aziende senza riduzioni per i redditi dei lavoratori, a cui sono destinati per la corrispondente riduzione di orario corsi di riqualificazione. L'istituto ha consentito così alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario alla formazione ⁽²⁾.

Ulteriore strumento di intervento di recente introduzione è stato l'assegno di ricollocazione diretto a favorire il reingresso dei lavoratori nel mercato del lavoro. Consiste in un importo da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza personalizzata per la ricerca di occupazione (centri per l'impiego o enti accreditati ai servizi per il lavoro).

Il DOL è stata una innovativa piattaforma per far incontrare domanda e offerta di lavoro aperto a cittadini, aziende e intermediari in connessione con i sistemi regionali e con i centri per l'impiego.

Nell'ambito degli strumenti di politica attiva per il lavoro introdotti può essere in parte ascritto il RdC, a cui sono normativamente assegnati fini eterogenei, quali: il contrasto alla povertà, alla disuguaglianza ed all'esclusione sociale. La pluralità di finalità cui è diretto lo strumento ne evidenzia la complessità, laddove in esso si coniugano, con una modulazione diversa in base alla specifica situazione del fruitore, l'intervento economico ad integrazione dei redditi familiari e l'avvio di un percorso di reinserimento lavorativo e sociale. Ciò si traduce in una molteplicità di condizioni necessarie per l'accesso al beneficio, nonché nelle diversità delle fattispecie nella stessa misura comprese. In questi termini, l'erogazione del sussidio, almeno nella sua originaria

⁽²⁾ Art. 88, *Fondo Nuove Competenze*: «1. Al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, per l'anno 2020, i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possono realizzare specifiche intese di modulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi. Gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sono a carico di un apposito Fondo denominato Fondo nuove competenze, costituito presso l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), nel limite di 230 milioni di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale SPAO».

definizione, è condizionata al possesso congiunto di requisiti di residenza, reddituali e patrimoniali riferiti al nucleo familiare e può essere percepito per un periodo di diciotto mesi, rinnovabile a condizione che lo stesso venga sospeso per un mese. L'erogazione è stata subordinata alla dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro, nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale, con l'obbligo per il beneficiario di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Sono previsti sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro privati e degli enti di formazione accreditati per le assunzioni, a tempo pieno e indeterminato, di soggetti beneficiari del RdC, nonché in favore dei beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 36 mesi di fruizione del RdC.

La descritta complessità strutturale e teleologica è stata ben illustrata nel testo del Documento di economia e finanza 2020, laddove si è evidenziato che «la politica attiva non deve essere intesa solo come condizionalità per l'erogazione del beneficio economico, quanto come diritto, in capo ai soggetti in condizioni di bisogno, ad una presa in carico da parte dei competenti servizi pubblici, in ambito lavorativo o sociale, ai fini del superamento dello stato di bisogno»⁽³⁾ ed in questo senso, «la presa in carico, previa valutazione multidimensionale delle condizioni di individui e famiglie in condizioni di bisogno, viene classificata come livello essenziale delle prestazioni sociali nell'ambito del reddito di cittadinanza, ai sensi del D.L. n. 4/2019». Occorre premettere che la rilevante dimensione finanziaria della misura è in larga misura destinata all'integrazione del reddito, fermo restando che la quota destinata alle politiche attive ha rappresentato una indubbia innovazione rispetto al segnalato storico sottofinanziamento.

3. Dimensione finanziaria delle politiche attive con particolare riguardo al reddito di cittadinanza

Sul piano finanziario contabile il quadro delle politiche attive del lavoro nel triennio 2019-2021 si concentra su due ambiti programmatici che trovano una puntuale definizione nel bilancio dello Stato in termini di risorse finanziarie destinate: le azioni di reinserimento ed il RdC.

Come è noto la ripartizione in termini funzionali per missioni e programmi della spesa nel bilancio dello Stato agevola una più chiara e diretta identificazione della dimensione quantitativa in termini finanziari delle politiche pubbliche, permettendo di determinarne lo specifico peso. Le azioni per il reinserimento lavorativo sono finanziate nell'ambito della Missione 26 relativa alle *Politiche per il lavoro* che comprende l'insieme

⁽³⁾ Si evidenzia che «con l'introduzione del RdC è stato avviato il programma nazionale per il contrasto alla povertà e del disagio sociale che adotta un approccio di inclusione attiva: si intende cioè assicurare l'integrazione tra il sostegno economico e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione – il Patto per l'inclusione sociale – definito dai servizi sociali sulla base delle risorse e dei bisogni delle famiglie beneficiarie che include anche l'adesione a un percorso formativo o di reinserimento lavorativo. L'ottica è quella di guidare la famiglia verso l'affrancamento dalla condizione di povertà, assicurare strumenti uniformi a livello nazionale e costruire progettualità innovative che accompagnino i cittadini verso l'inclusione sociale».

degli interventi pubblici per l'occupazione con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 11.400 milioni per il 2019.

Il Programma 6 (Missione 26), *Politiche passive del lavoro*, ammonta nel 2019 a 9.900 milioni, di cui il 75% riconducibile al capitolo 2402, *Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione*, ed il 15% dal capitolo 2400, *Oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto* ⁽⁴⁾.

Il Programma 10 (Missione 26), *Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione*, è destinato alla «Promozione e realizzazione di interventi a favore dell'inserimento lavorativo e della formazione professionale dei lavoratori svolta dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro». I trasferimenti di risorse sono stati effettuati in relazione «alle spese di natura obbligatoria legate a ruoli di spesa fissa del personale trasferito all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, delle spese di funzionamento del soppresso ex CDR Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, per effetto dell'applicazione della normativa prevista nel decreto legislativo n. 150/2015, tenendo conto delle relative leggi di autorizzazione alla spesa». L'ammontare complessivo del Programma 10 è stato di 1.095 milioni, in relazione al dato assestato per il 2019, a fronte di 367 milioni nelle previsioni di bilancio per il 2018.

La legge di bilancio per il 2020 ha previsto uno stanziamento a 1.154 milioni e la legge di bilancio per il 2021 a 1.650 milioni. Il Programma è comprensivo delle risorse da trasferire per il funzionamento dell'Anpal (capitoli 1230 e 7130), per un totale di circa 106 milioni. Il capitolo 1230 finanzia il Fondo per le politiche attive del lavoro, con uno stanziamento definitivo di 81,1 milioni, destinati agli assegni di ricollocazione CIGS e agli assegni di ricollocazione per i beneficiari del RdC ⁽⁵⁾. Il capitolo 1232 è invece relativo al contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego. Il piano per il rafforzamento dei centri per l'impiego è stato adottato con decreto ministeriale 28 giugno 2019, a seguito dell'intesa siglata il 17 aprile 2019 tra Stato e regioni. Parte delle risorse del Piano sono utilizzate da Anpal Servizi S.p.A. per consentire la stipulazione, previa procedura selettiva pubblica, di contratti con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del RdC. Le regioni, le province autonome, le agenzie e gli enti regionali, le province e le città metropolitane (se delegate all'esercizio delle funzioni con legge regionale), sono state altresì autorizzate ad assumere personale da destinare ai centri per l'impiego, con relativo aumento della dotazione organica, fino a complessive 3.000 unità di personale con decorrenza dal 2020 e ad ulteriori 4.600 unità di personale a decorrere dall'anno 2021. In questi termini nella Relazione sul rendiconto generale 2019 si legge che «le risorse a disposizione sono finalizzate ad un importante rafforzamento del personale dei CPI, attraverso l'assunzione, entro il 2021, di 11.600 unità di personale a tempo indeterminato, il che dovrebbe portare gli addetti dei CPI dagli attuali circa 8 mila ai quasi 20 mila. L'avvio e l'organizzazione del RdC ha previsto, inoltre, l'assistenza tecnica nei CPI di circa 3.000 navigator, professionalità contrattualizzate a 15 tempo determinato da ANPAL Servizi, attraverso risorse pari a 270 milioni» ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019. Volume II. La gestione del bilancio dello stato 2019 per amministrazione](#), 2020.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁾ *Ivi*, p. 149.

L'evidenziato incremento delle risorse assegnate allo Stato di previsione del Ministero del lavoro per le politiche attive è in definitiva legato principalmente all'istituzione del RdC, con riguardo in relazione alle misure necessarie e strumentali alla sua attuazione, prima fra tutti il rafforzamento dei centri per l'impiego.

La portata finanziaria più rilevante del RdC è, tuttavia, quella destinata al sostegno al reddito, incluso nella Missione 24, *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, Programma 12, destinato ai *Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva* (7). L'Azione 9, *Reddito di cittadinanza*, identifica nell'ambito del suddetto Programma lo stanziamento per l'omonima misura il cui ammontare è stato di 7.100 milioni per il 2019, appostato prima in termini di fondo in funzione di copertura della istituenda politica, poi, come si vedrà nel proseguo, in termini di effettiva spesa per la politica a seguito della sua istituzione con il decreto-legge n. 9/2019. Lo stanziamento definitivo per il 2019 a seguito dell'emanazione del suddetto decreto-legge istitutivo e della legge di assestamento del bilancio è stato di 5.728 milioni di cui effettivamente impegnati nel 2019 3.879 milioni. La legge di bilancio per il 2020 ha stanziato 7.126 milioni per il finanziamento della misura e la legge di bilancio per il 2021 7.587 milioni.

Tabella 1 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2019 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2019	2020	2021
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP CS	38.929.362.526 40.069.495.924	39.961.519.272 39.961.519.272	40.239.791.306 40.239.791.306
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP CS	4.801.801 4.801.801	4.792.447 4.792.447	4.746.641 4.746.641
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP CS	413.197.082 413.197.082	413.437.716 413.437.716	413.660.141 413.660.141
	<i>Invalidi civili. non autosufficienti. persone con disabilità</i>	CP CS	19.694.044.765 20.834.178.163	20.181.844.765 20.181.844.765	20.679.744.765 20.679.744.765

(7) Le attività del programma consistono in «Trasferimenti di natura assistenziale ad enti previdenziali, ad es. per il funzionamento della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), e inclusi trattamenti di invalidità civile, pensioni, assegni sociali e diritti soggettivi. Finanziamento nazionale della spesa sociale e Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale. Programmazione, promozione e coordinamento in materia di politiche sociali e, in particolare, degli interventi: lotta alla povertà e all'esclusione sociale; a favore di infanzia e adolescenza; a favore di invalidi civili, persone con disabilità e non autosufficienti. Tutela del lavoro delle persone con disabilità in accordo con l'Agenzia per le Politiche Attive per il Lavoro-ANPAL. Realizzazione del sistema informativo per i servizi sociali. Analisi bisogni sociali, monitoraggio e valutazione efficacia ed efficienza politiche sociali. Interventi legati al permesso di soggiorno e ai rifugiati» (nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2019).

Il *decent work* in una prospettiva olistica

	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP CS	5.222.200.728 5.222.200.728	4.571.326.194 4.571.326.194	4.221.521.609 4.221.521.609
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP CS	5.961.892.560 5.961.892.560	5.961.892.560 5.961.892.560	5.961.892.560 5.961.892.560
	<i>Benefici connessi al permesso di soggiorno e qualifica di rifugiato</i>	CP CS	180.872.024 180.872.024	180.872.024 180.872.024	180.872.024 180.872.024
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP CS	347.000.000 347.000.000	587.000.000 587.000.000	615.000.000 615.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP CS	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566
	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP CS	7.100.000.000 7.100.000.000	8.055.000.000 8.055.000.000	8.157.000.000 8.157.000.000

Fonte: l. n. 145/2018

Tabella 2 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2020 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2020	2021	2022
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP CS	40.069.168.099 40.069.168.099	41.156.367.800 41.156.367.800	42.196.025.921 42.196.025.921
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP CS	4.841.274 4.841.274	4.837.375 4.837.375	4.791.296 4.791.296
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP CS	406.437.716 406.437.716	406.660.1441 406.660.1441	406.887.542 406.887.542
	<i>Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità</i>	CP CS	20.266.716.789 20.266.716.789	20.883.616.789 20.883.616.789	21.586.716.789 21.586.716.789
	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP CS	5.615.026.194 5.615.026.194	5.585.807.369 5.585.807.369	5.789.684.168 5.789.684.168
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP CS	6.021.892.560 6.021.892.560	6.021.892.560 6.021.892.560	6.021.892.560 6.021.892.560
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP CS	622.000.000 622.000.000	650.000.000 650.000.000	650.000.000 650.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP CS	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566

	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP	7.126.900.000	7.598.200.000	7.730.700.000
		CS	7.126.900.000	7.598.200.000	7.730.700.000

Fonte: l. n. 160/2019

Tabella 3 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2021 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2021	2022	2023
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP	44.412.028.314	42.342.729.957	42.896.530.687
		CS	44.417.537.669	42.342.729.957	42.896.530.687
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP	4.257.113	4.254.556	4.254.486
		CS	4.257.113	4.254.556	4.254.486
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP	404.660.141	404.887.542	405.118.807
		CS	404.660.141	404.887.542	405.118.807
	<i>Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità</i>	CP	20.681.949.165	21.335.049.165	21.883.344.765
		CS	20.687.458.520	21.335.049.165	21.883.344.765
	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP	8.649.611.569	5.794.688.368	5.799.566.503
		CS	8.649.611.569	5.794.688.368	5.799.566.503
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP	6.421.896.760	6.421.896.760	6.421.892.560
		CS	6.421.896.760	6.421.896.760	6.421.892.560
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP	657.000.000	657.000.000	657.000.000
		CS	657.000.000	657.000.000	657.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP	5.353.566	5.353.566	5.353.566
		CS	5.353.566	5.353.566	5.353.566
	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP	7.587.300.000	7.719.600.000	7.720.000.000
		CS	7.587.300.000	7.719.600.000	7.720.000.000

Fonte: l. n. 178/2020

4. La copertura finanziaria per l'istituzione del reddito di cittadinanza

La modalità di copertura finanziaria, oltre a costituire un obbligo costituzionale che funge da parametro di legittimità della spesa – e più in generale di oneri finanziari – è estremamente rilevante sul piano della valutazione qualitativa della politica pubblica, soprattutto in relazione ai mezzi di copertura optati dal decisore politico. Ferma restando la verifica della legalità della spesa, infatti, l'analisi della modalità di copertura consente una più attenta e puntuale valutazione della politica pubblica, per la quale

oltre alla considerazione dei benefici, è soprattutto necessario esaminare l'allocazione dei costi e, più in generale, la loro sostenibilità.

In questi termini, la questione della copertura finanziaria del RdC va esaminata sotto plurimi profili: la fonte di copertura; la quantificazione e la tipologia della spesa; il sistema per la salvaguardia dell'effettività della copertura.

Sul piano della fonte della copertura, l'articolo 28 del decreto istitutivo del RdC, recante *Disposizioni finanziarie*, prevede al comma 2 che «agli oneri derivanti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis, 4, 4-bis, lettera b), 5, 6, 7, 8, lettera b), numeri 2) e 3), e dal comma 1»⁽⁸⁾, ovvero ciò che è stato quantificato per la spesa della politica e riassunto nella tabella 4 (*infra*), si provvede mediante la riassegnazione del fondo istituito dal comma 255 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019⁽⁹⁾.

Ne deriva che la spesa in sede di prima applicazione è stata coperta dal bilancio, attraverso la creazione di un apposito fondo previsto dalla legge di bilancio per il 2019 nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato Fondo per il reddito di cittadinanza, con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ In particolare, «Pari a 6.284,8 milioni di euro per l'anno 2019, a 7.756,7 milioni di euro per l'anno 2020, a 7.803 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7.958,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, e dagli articoli 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 26 e 27, comma 5, valutati in 4.719,1 milioni di euro per l'anno 2019, in 8.717,1 milioni di euro per l'anno 2020, in 9.266,5 milioni di euro per l'anno 2021, in 8.437,2 milioni di euro per l'anno 2022, in 6.646,7 milioni di euro per l'anno 2023, in 4.202,5 milioni di euro per l'anno 2024, in 3.279,5 milioni di euro per l'anno 2025, in 2.315,3 milioni di euro per l'anno 2026, in 2.685,8 milioni di euro per l'anno 2027 e in 2.214,2 milioni di euro annui decorrere dall'anno 2028».

⁽⁹⁾ «a) quanto a 6.515,7 milioni di euro per l'anno 2019, a 7.639,9 milioni di euro per l'anno 2020, a 7.880,2 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7.602,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 255, della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

⁽¹⁰⁾ Legge di bilancio per il 2019, art. 1, comma 255: «Al fine di introdurre nell'ordinamento le pensioni di cittadinanza e il reddito di cittadinanza, quest'ultimo quale misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro, nonché del diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura, attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti esposti al rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un fondo denominato "Fondo per il reddito di cittadinanza", con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Con appositi provvedimenti normativi, nei limiti delle risorse di cui al primo periodo del presente comma, che costituiscono il relativo limite di spesa, si provvede a dare attuazione agli interventi ivi previsti. Fino alla data di entrata in vigore delle misure adottate ai sensi del secondo periodo del presente comma nonché sulla base di quanto disciplinato dalle stesse continuano ad essere riconosciute le prestazioni relative al beneficio economico del Reddito di inclusione (ReI), di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nel limite di spesa pari alle risorse destinate a tal fine dall'articolo 20, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 147 del 2017 e sulla base delle procedure ivi indicate, le quali concorrono al raggiungimento del limite di spesa complessivo di cui al primo periodo del presente comma e sono accantonate in pari misura, per il medesimo fine di cui al citato articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017, nell'ambito del Fondo per il reddito di cittadinanza di cui al primo periodo del presente comma. Conseguentemente, a decorrere dall'anno 2019 il Fondo Povertà, di cui al decreto legislativo n. 147 del 2017, è ridotto di 2.198 milioni di euro per l'anno 2019, di 2.158 milioni di euro per l'anno 2020 e di 2.130 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021».

La spesa è stata quindi finanziata sostanzialmente in deficit, laddove in sede di approvazione della legge di bilancio il margine di indebitamento negoziato con le istituzioni europee è stato in larga parte assorbito dal fondo appositamente istituito, unitamente al finanziamento dell'intervento sul sistema pensionistico. La riduzione della spesa per il reddito di inclusione (ReI) con cui si è alimentato in parte il fondo non modifica il quadro in quanto anch'esso finanziato in deficit.

Di ciò dà conto la Corte dei conti in sede di audizione sulla legge, precisando come l'incremento di spesa «se, da un lato, risponde ad una esigenza reale, cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro, date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli, richiede che si effettui un attento monitoraggio degli andamenti della spesa per salvaguardare gli equilibri di bilancio di medio termine» ⁽¹¹⁾.

In merito alla modalità di erogazione della spesa per il RdC, incidente sull'effettività della copertura, il modello prescelto è stato quello dell'ammontare massimo autorizzato (c.d. tetto di spesa) come previsto dall'articolo 12, rubricato *Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del RdC*, del decreto-legge n. 4/2019, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

Al comma 1 del citato articolo si prevede che, ai fini dell'erogazione del beneficio economico del RdC e della pensione di cittadinanza, nonché dell'erogazione ReI – nei limiti della residua vigenza delle relative norme – «sono autorizzati limiti di spesa nella misura di 5.906,8 milioni di euro nel 2019, di 7.166,9 milioni di euro nel 2020, di 7.391 milioni di euro nel 2021 e di 7.245,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2022 da iscrivere su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato “Fondo per il reddito di cittadinanza”».

Le relative risorse 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 acceso presso il soggetto incaricato del Servizio integrato di gestione della carta acquisti mediante la quale è spendibile il beneficio economico concesso ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ CORTE DEI CONTI, [*Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*](#), cit., p. 5, § 2.1.

⁽¹²⁾ L'art. 12 prevede inoltre che: «2. Per le finalità di cui al comma 1 e per consentire le attività di cui ai commi 9 e 10, le risorse del Fondo di cui al comma 1, ad eccezione delle risorse necessarie per le finalità di cui all'articolo 13, comma 1, 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 acceso presso il soggetto incaricato del Servizio integrato di gestione della carta acquisti e dei relativi rapporti amministrativi di cui all'articolo 81, comma 35, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Istituto stipula apposita convenzione con il soggetto incaricato del servizio integrato di gestione della carta di cui al primo periodo. 3. Al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia, compresi quelli di cui all'articolo 4, comma 14, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è adottato un Piano

Nella Relazione tecnica al decreto-legge n. 4/2019 sono puntualmente elencate e quantificate le voci di spesa inerenti al sussidio economico e gli interventi organizzativi previsti per l'attuazione del RdC (tabella 4).

Tabella 4 – Oneri connessi all'erogazione del RdC

	2019	2020	2021	A decorrere dal 2022
(A) Dotazione finanziaria Fondo per il reddito di cittadinanza (art. 1, comma 255, l. n. 145/2018)	7.100	8.055	8.317	8.317
(B) Rafforzamento personale centri per l'impiego (art. 1, comma 258, l. n. 145/2018)			160	160
(C = A-B) Dotazione finanziaria Fondo per il reddito di cittadinanza	7.100	8.055	8.157	8.157
(D) Spesa per il beneficio economico del RdC e della pensione di cittadinanza (artt. 1, 2 e 3)	5.620	7.123	7.355	7.210
(E) Spesa per il proseguimento del Rel, fino alla sua abrogazione (art. 13, comma 1)	274	8	-	-
(F = D+E) Totale spesa RdC + Rel (art. 12, comma 1)	5.894	7.131	7.355	7.210
(G) Conferimento incarichi di collaborazione da parte di Anpal Servizi S.p.A. (art. 12, comma 3)	200	250	50	-
(H) Stabilizzazione personale Anpal Servizi S.p.A.	1	1	1	1
(I) Attività CAF per ISEE e domande RdC (art. 12, comma 5)	20	-	-	-
(L) Rafforzamento personale Inps (art. 12, comma 6)	50	50	50	50
(M) Attività istituzionali di adeguamento informatico e di comunicazione MLPS (art. 12, comma 7)	2	2	2	2
(N) Ulteriore rafforzamento centri per l'impiego (art. 12, comma 8, lett. b, punto 1)	480	420	-	-
(O = G+H+I+L+M+N) Totale interventi attuativi art. 12	753	723	103	53
(P = F+O) Totale oneri RdC e interventi attuativi art. 12	6.747	7.854	7.458	7.263
(Q) Rafforzamento personale centri per l'impiego (art. 12, comma 8, lett. b, punto 3)	120	160		
(R) Contributo funzionamento Anpal Servizi S.p.A. (art. 12, comma 8, lett. b, punto 2)	10	-	-	-
(S = Q+R) Totale interventi attuativi l. n. 145/2018	130	160	-	-
(T = C-P-S) Residuo disponibilità Fondo per il per il reddito di cittadinanza	323	41	699	894

Fonte: [Relazione illustrativa e Relazione tecnica al d.l. n. 4/2019](#), 23 gennaio 2019, p. 11 della Relazione tecnica

Come sopra osservato, la previsione di spesa è strutturata secondo il modello dell'onere finanziario massimo autorizzato (tetto di spesa).

straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro; il Piano ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente».

Nella Relazione della Corte dei conti sulle coperture si pone la questione, sia in generale, sia con riguardo alla specifica previsione in esame, dell'affidabilità del meccanismo di rilevazione della spesa. Si tratta, in particolare, di «verificare che il limite sia assistito da una flessibilità delle posizioni giuridiche soggettive tale da garantire il non superamento dell'ammontare di risorse stanziato». In questa prospettiva si osserva che la formulazione normativa sembra apprestare «idonee garanzie normative ai fini del rispetto dell'ammontare di risorse stanziato, sotto il duplice profilo della modellabilità delle prestazioni e del costanza del monitoraggio»⁽¹³⁾.

In merito di “modellabilità delle prestazioni” si evidenzia che sotto molti profili il modello adottato dal legislatore mutua da quello già utilizzato nelle norme istitutive del ReI di cui al decreto legislativo n. 147/2017, compresa la previsione di un meccanismo di salvaguardia *ad hoc* fondato, in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio sul “blocco” delle domande e la rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Ai sensi del comma 9 dell'articolo 12 del decreto citato, «Ai fini del rispetto dei limiti di spesa annuali di cui al comma 1, l'INPS accantona, a valere sulle disponibilità del conto di tesoreria di cui al comma 2, all'atto della concessione di ogni beneficio economico del RdC, un ammontare di risorse pari alle mensilità spettanti nell'anno, per ciascuna annualità in cui il beneficio è erogato. All'inizio di ciascuna annualità è altresì accantonata una quota pari alla metà di una mensilità aggiuntiva per ciascun nucleo beneficiario del RdC da oltre sei mesi, al fine di tener conto degli incentivi di cui all'articolo 8».

Al fine di garantire l'effettività del suddetto meccanismo di salvaguardia è previsto un monitoraggio particolarmente intenso.

Sempre ai sensi del comma 9 si dispone che in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento «con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al terzo periodo, l'acquisizione di nuove domande e le erogazioni sono sospese. La rimodulazione dell'ammontare del beneficio opera esclusivamente nei confronti delle erogazioni del beneficio successive all'esaurimento delle risorse non accantonate».

In merito al monitoraggio si stabilisce ai sensi del comma 10 che, fermo restando il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 257, della legge n. 145/2018, «l'INPS provvede al monitoraggio delle erogazioni del beneficio economico del RdC, della Pensione di cittadinanza e degli incentivi di cui all'articolo 8, inviando entro il 10 di ciascun mese la rendicontazione con riferimento alla mensilità precedente delle domande accolte, dei relativi oneri, nonché delle risorse accantonate ai sensi del comma 9, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le indicazioni fornite dai medesimi Ministeri. L'INPS comunica tempestivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze che l'ammontare degli accantonamenti disposti ai sensi del comma 9 ha raggiunto il 90 per cento delle risorse disponibili ai sensi del comma 1».

⁽¹³⁾ CORTE DEI CONTI, [*Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2019 \(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196\)*](#), 2019, p. 24.

In merito, tuttavia, la Corte dei conti infine ammoniva sulle possibili difficoltà nel corrispondere, anche in dimensioni inferiori a quelle iniziali, le erogazioni percepite dai fruitori come “diritti”, dall’altro, le problematicità nel trovare compensazioni attraverso efficaci ed efficienti tagli di spesa di altra natura.

5. L’impatto sui saldi del reddito di cittadinanza e il quadro macroeconomico

Il finanziamento attraverso il bilancio e sostanzialmente in deficit della misura del RdC è esplicitamente considerato un suo aspetto caratterizzante, già a partire dalle basi teoriche da cui muove l’introduzione della politica pubblica in esame. Sul punto si chiarisce che la particolare modalità di copertura prevista è parte di un «meccanismo che permetterebbe di ottenere una maggiore *stance for fiscal policy*, ragion per cui tale misura non andrebbe a sottrarre risorse ad altre voci di spesa»⁽¹⁴⁾.

Nella Relazione illustrativa alla legge di conversione del decreto-legge ed ancora più nella Relazione tecnica si osserva che la misura del RdC costituisce una politica espansiva che aumentando contemporaneamente il reddito disponibile – con effetti sulla domanda – ed il tasso di partecipazione alla forza lavoro è suscettibile di determinare un aumento del PIL sia in termini reali che potenziali (*output gap*).

Sotto quest’ultimo profilo, negli studi teorici che hanno delineato la fisionomia della misura si precisa come, ai fini di ottenere il predetto effetto economico, non sia necessario il collocamento degli inattivi, «ma solo la loro attivazione, cosa che di per sé è sufficiente ad aumentare il tasso di partecipazione. Successivamente invece è non solo auspicabile ma anche raggiungibile un aumento dell’occupazione effettiva, ottenuto attraverso l’effetto congiunto della manovra espansiva e del miglioramento dei servizi offerti dai centri per l’impiego»⁽¹⁵⁾.

La tesi sostenuta è che complessivamente l’effetto espansivo prodotto potrebbe, almeno in parte, compensare il finanziamento in deficit, con l’ulteriore conseguenza di determinare una riqualificazione del capitale umano⁽¹⁶⁾.

Il quadro teorico utilizzato per prevedere l’impatto macroeconomico della misura ed i suoi effetti sui saldi è stato valutato criticamente in sede di audizione della Corte dei conti sulla legge⁽¹⁷⁾. Ciò non tanto sul piano teorico, ma sul piano della effettiva e buona funzionalità in concreto del sistema, osservando come lo scenario prospettato nella Relazione illustrativa, secondo cui l’introduzione del RdC possa determinare un’espansione dell’offerta di lavoro e una crescita del PIL potenziale a seguito di un aumento del tasso di partecipazione è legato al verificarsi di una serie di condizioni. Si osserva al riguardo come sia importante che «all’aumento della partecipazione

⁽¹⁴⁾ P. TRIDICO, W. PATERNESI MELONI, G. BRACCI, [Reddito minimo e output gap: truccetto contabile o questione politica?](#), in [www.economiaepolitica.it](#), 30 marzo 2018.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ Siamo pertanto consapevoli che questa manovra sia realizzabile solo grazie ad un aumento del deficit in termini assoluti, ma come cercheremo di dimostrare questo non avrà conseguenze significative sul deficit strutturale in quanto l’ipotesi di partenza è un aumento del PIL potenziale, senza trascurare gli effetti che la manovra avrebbe in termini di reddito effettivo.

⁽¹⁷⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”](#), cit.

tramite i CPI non si accompagni un decremento delle azioni attive di ricerca di lavoro effettuate tramite altri canali (che nell'esperienza italiana rappresentano la grande maggioranza) e che, specie per i soggetti che godranno del beneficio massimo (780 euro mensili), il RdC non determini una non convenienza ad offrirsi sul mercato legale. La crescita del prodotto potenziale è naturalmente legata anche ai contenuti e ai tempi di realizzazione dei progetti di formazione e dell'effettiva possibilità che si generi un aumento dello stock di capitale umano e di capitale in generale» (18).

La Corte dei conti (19) ha comunque osservato come la crescita del PIL effettivo, che potrà beneficiare dei potenziali miglioramenti nella capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sconta un possibile impatto negativo, non solo in ragione della «ridotta attenzione agli investimenti tecnologici via industria 4.0» rispetto agli anni più recenti, ma anche «alla debolezza del tessuto produttivo e quindi della domanda di lavoro».

Infine, la componente della misura diretta ad incrementare il “reddito disponibile” e quindi i “consumi” contenuta nella Relazione tecnica è considerata in sede di audizione da parte della Corte dei conti adottare «un moltiplicatore di breve periodo realistico, ma sul quale inciderà, *ex post*, anche la composizione dei consumi: sarà importante, affinché il previsto effetto espansivo si realizzi, che la spesa aggiuntiva non sia orientata verso produzioni ad elevato contenuto di importazione».

6. Le politiche attive nell'emergenza Covid e le prospettive di revisione

Sia alcuni strumenti introdotti come misure emergenziali a sostegno dell'occupazione – ad esempio, il Fondo nuove competenze –, sia il RdC, che in piena emergenza pandemica ha veicolato efficacemente una considerevole quota di sussidi, oltre ad avere contribuito a moderare i drammatici effetti economici e sociali indotti dalla crisi sanitaria, costituiscono esperienze da cui muovere per la costruzione di efficaci politiche attive del lavoro. Di ciò si dà conto nel DEF 2020, in cui si afferma che «a distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del Reddito di cittadinanza e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà ma in futuro dovrà essere valutato come sia stato in grado di cambiare lo status lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace».

Il RdC, nella prospettiva di una politica di intervento sociale, per di più applicato in una condizione di improvvisa e violenta emergenza, si può dire che abbia tratto forza da quella che è considerata la sua originaria debolezza, ovvero il disallineamento tra l'immediata effettività della componente di sussidio economico ed una non piena, né immediata attuazione della componente di politica attiva in senso stretto della misura. Pur dando atto della efficacia del RdC come sostegno al reddito in emergenza, nel DEF 2020 è contenuto pertanto l'impegno per la realizzazione della originaria impostazione del RdC quale misura diretta a coniugare il sussidio generale e politica attiva.

(18) [Ivi](#), cit., p. 8, § 2.10.

(19) [Ibidem](#).

Nella Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del RdC si osserva, oltretutto, che «molti dei problemi rilevati nella dimensione di “attivazione” del RdC non hanno a che fare con il disegno della misura o il comportamento dei suoi beneficiari, ma con la debolezza generale delle politiche di attivazione nel nostro Paese, a livello formativo, dei servizi alle imprese, della consulenza e accompagnamento all’offerta di lavoro» (20).

Si osserva in dottrina che, per una sostenibilità anche economico finanziaria della politica pubblica inaugurata dall’introduzione del RdC ed il conseguimento dei suoi obiettivi, si rende necessaria una valorizzazione quantitativa e qualitativa delle misure di politica attiva, anzitutto attraverso il rafforzamento della formazione con una maggiore integrazione con il sistema scolastico professionale (21). Dovrebbe essere tenuta in particolare considerazione la stabilizzazione di quelle misure, richiamate al par. 1, che in emergenza, sono state previste, soprattutto in termini di incentivo, per favorire la qualificazione professionale.

In questi termini, nel PNRR nell’ambito della Misura 5 il M5C1.1, *Politiche attive del lavoro e sostegno all’occupazione*, si prevede una riforma delle politiche attive del lavoro e formazione (1.1), accompagnata da programmi di investimenti, in particolare, sul potenziamento dei centri per l’impiego (1.1) e per il sistema duale (1.4).

(20) [*Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*](#), Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, p. 9, in cui si chiarisce che «non si tratta, quindi, di creare percorsi paralleli per i beneficiari del RdC, ma di costruire politiche di attivazione integrate, rivolte a loro come a tutti coloro che sono in cerca di occupazione, come sembra sia nelle intenzioni del piano GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori). Analogamente, è necessario, per coloro che hanno responsabilità di cura familiare, che esistano e funzionino le politiche di conciliazione». Tuttavia, oltre alle criticità del sistema complessivo delle politiche attive, specifiche criticità sono state rinvenute dal Comitato nello stesso impianto strutturale definito dal decreto in considerazione che «da un lato creano circoli viziosi ai beneficiari e ingorghi ai servizi, dall’altro di fatto disincentivano dal cercare, accettare o offrire un lavoro». Sono stati individuati dal Comitato quattro aspetti critici, per i quali sono suggeriti specifici interventi correttivi: a) richiesta di disponibilità immediata al lavoro (DID); b) le caratteristiche dell’offerta di lavoro “congrua”; c) una eccessiva aliquota marginale che disincentiva l’occupazione; d) criticità riguardanti gli incentivi ai datori di lavoro.

(21) Si veda M. BALDINI, S. TOSO, *Le politiche per l’assistenza*, in G. ARACHI, M. BALDINI, S. TOSO (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, Il Mulino, 2021, p. 63. Si osserva che «Se consideriamo che il disegno del Rdc contiene disincentivi al lavoro, e che le politiche attive ad esso associate sono appena partite e coinvolgono ancora pochi beneficiari, possiamo concludere che il Rdc ha sicuramente incrementato il reddito di molti poveri (certo non tutti), ma la parte di sostegno alla ricerca di lavoro non è ancora iniziata, e già richiede aggiustamenti».

Tabella 5 – M5C1, *Politiche per il lavoro*: quadro delle misure e delle risorse (miliardi di euro)

6,66 Mld Totale	Ambiti di intervento/Misure	Totale
	1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
	Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
	Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
	Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
	Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili	0,40
	Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
	Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
	2. Servizio civile universale	0,65
	Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65

Fonte: [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#), p. 204

Attraverso il PNRR si prevede, in particolare, «di introdurre un’ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili». Il potenziamento dei centri per l’impiego ha, invece, lo scopo di «favorire processi di miglioramento dell’offerta di servizi di qualità, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico». L’investimento sul Sistema duale ha, infine, l’obiettivo di «rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l’occupabilità dei giovani e l’acquisizione di nuove competenze (approccio “*learning on-the-job*”), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche».

La legge di bilancio per il 2022 – legge n. 234/2021 –, se da un lato incrementa il programma relativo al RdC per il triennio 2022-2024, raggiungendo una spesa totale di 8.784.900.000 euro per il 2022, ha introdotto alcune modifiche alla normativa sostanziale della misura nel senso di correggerne l’approccio in coerenza con la prospettiva contenuta nel PNRR. Le modifiche hanno riguardato l’innalzamento della spesa finanziata, le procedure di controllo sui percettori, nonché un rafforzamento delle condizionalità allo scopo di ridurre i possibili effetti di disincentivo alla ricerca di lavoro.

Con l’obiettivo di favorire la transizione verso il lavoro, nella legge di bilancio sono stati ridotti i requisiti che definiscono la “congruità” di un’offerta di lavoro. Per incentivare maggiormente i beneficiari alla ricerca attiva del lavoro, è stata prevista, inoltre, la riduzione progressiva dell’importo del RdC a partire dalla fruizione iniziale. Gli

sconti contributivi per i datori di lavoro che assumono beneficiari del RdC, prima riservati solo ad assunzioni a tempo pieno e indeterminato, vengono sono stati estesi anche al tempo determinato e parziale, ampliando decisamente gli spazi di inserimento lavorativo dei percettori di RdC.

Le suddette previsioni, pur rappresentando un primo timido passo nella direzione di una revisione dello strumento del RdC, sono suscettibili di avviare un dibattito nell'ambito della complessiva costruzione, anche sul piano dell'investimento di risorse, di un sistema di politiche attive del lavoro necessariamente relazionato, ma anche chiaramente distinto dalle misure di integrazione del reddito e soprattutto da quelle di mera assistenza.

Sul punto è intervenuta la legge di bilancio per il 2023 – legge n. 197/2022 – che, oltre a significativamente restringere le condizioni per l'erogazione del reddito e valorizzare la dimensione della formazione professionale, stanziava per il solo esercizio finanziario 2023 7.826.900.000 euro nell'Azione *Reddito di cittadinanza*. Nella prospettiva di uno smantellamento della misura, tornando a distinguere le politiche attive per il lavoro dagli interventi di sostegno al reddito, non si dispone il finanziamento per il successivo biennio 2024-2025, prevedendo invece nell'ambito dello stesso Programma 24.12 per l'Azione *Lotta contro la povertà* lo stanziamento di 7.730.100.000 euro per il 2024 (per il 2025 7.721.700.000 euro) a fronte dei 658.500.000 euro stanziati per il 2023.

