

Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione Aspetti critici ed impatto

Roberta Iannone
Università La Sapienza

Riassunto

L'esperienza del reddito di cittadinanza costituisce al tempo stesso una politica di inclusione sociale e di attivazione al lavoro. Si tratta di una novità rispetto all'impostazione delle politiche pubbliche italiane, che hanno distinto le misure di assistenza da quelle di promozione sociale. L'analisi dell'impatto dell'intervento mostra come il sistema dei servizi per l'impiego non riesca a garantire alla misura di sostegno sociale e di lotta alla povertà di diventare anche un intervento efficace di inserimento al lavoro.

Parole chiave: povertà, reddito di cittadinanza, politiche attive, servizi sociali

Abstract. *Guaranteed Minimum Income and Inclusion Policies. Critical Aspects and Impacts*

The experience of the citizenship income constitutes at the same time a policy of social inclusion and activation at work. This is a novelty compared to the setting of Italian public policies, which have distinguished the assistance measures from those of social promotion. The analysis of the impact of the intervention shows how the employment services system cannot guarantee the social support and fight against poverty measure to also become an effective job placement intervention.

Keywords: poverty, citizenship income, active policies, social services

DOI: 10.32049/RTSA.2019.4.04

1. Introduzione

L'avvio del *Reddito di cittadinanza* (RdC) costituisce da un lato, lo sviluppo di una misura di inclusione sociale già presente nell'ordinamento italiano, come il *Reddito di inclusione* (REI) e, dall'altro, la previsione di un intervento che collega il sostegno assistenziale alla prospettiva dell'inserimento al lavoro (Vincieri, 2017). Si tratta per il sistema italiano di una innovazione, che tuttavia richiede per poter essere efficace di una infrastruttura di riferimento presente su tutto il territorio nazionale. Se le misure di erogazione del sostegno assistenziale appaiono presenti ed in grado di esplicare gli effetti attesi, nonostante i rischi di utilizzo fraudolento del beneficio, i ritardi e la debolezza delle infrastrutture dei servizi sociali e per l'impiego ed i limiti delle reti territoriali chiamate ad integrare le politiche sociali, formative e del lavoro rischiano di

compromettere l'impatto di una riforma significativa per ridurre la povertà e la disuguaglianza. Lo snodo dei sistemi informativi e delle competenze del personale dei servizi costituiscono aspetti di fondo da affrontare, che non appaiono per ora adeguatamente risolti.

2. Le caratteristiche dell'intervento

La misura del RdC coincide con la definizione di un intervento complessivo che, insieme alla promozione di uno strumento di lotta alla povertà, riguarda anche il rafforzamento del sistema dei servizi per il lavoro ed incide sul sistema delle politiche attive.

È utile riflettere non solo sul sistema che regola il RdC, ma soprattutto sul possibile impatto dell'intervento e sulle sue evidenti ripercussioni sul sistema degli incentivi al lavoro e delle politiche attive, ma anche dei servizi sociali e per la formazione.

L'impostazione del RdC collega il modello di intervento contro la povertà già impostato dal REI, con la condizionalità ad una misura di attivazione al lavoro (Bronzini, 2014, p. 2). Tuttavia l'intervento va classificato per la sua natura e funzione più come una misura di inclusione sociale che come una misura di politica attiva in senso proprio (Adamo, 2019, p. 144). La platea dei destinatari, infatti, allarga quella del REI e si lega alla condizione di povertà calcolata attraverso l'indice ISEE ed al reddito familiare. Anche la modalità di erogazione del beneficio, attraverso una carta prepagata destinata a generi di acquisto definiti, riprende l'impostazione di quanto già previsto per l'erogazione della precedente misura del REI. L'intervento tuttavia non è, quantomeno nell'intenzione del legislatore, di natura assistenziale in quanto il beneficio economico è subordinato alla partecipazione ad un intervento che aiuti ad uscire dalla condizione di povertà (INPS, 2019). Qualora la condizione di povertà sia direttamente legata alla disoccupazione, il centro per l'impiego è chiamato a promuovere un percorso di ricerca attiva di lavoro, utilizzando, nel caso, anche il sistema di incentivazione

dell'assegno di ricollocazione (decreto-legge 28 Gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*). Il meccanismo di intervento è pertanto chiaro, ma la natura stessa della misura, che riguarda condizioni soggettive tra loro diverse, richiede una specifica attenzione e valutazione, sia per quanto riguarda i destinatari, che per il sistema di servizi e di professionalità che va attivato necessariamente per poter dare efficacia ai propositi del legislatore e ridurre l'effetto meramente assistenziale dell'intervento (ANPAL, 2019).

Sono state svolte diverse valutazioni delle caratteristiche dei titolari del diritto a percepire il RdC (ISTAT, 2019a). In sintesi, la maggior parte di queste analisi e simulazioni dell'impatto indicano che:

- circa il 20% dei possibili beneficiari è costituito da persone in cerca di occupazione, molti dei quali immediatamente occupabili e che possono accedere ad un intervento di accompagnamento al lavoro, anche tramite assegno di ricollocazione;
- la maggioranza, circa il 40%, dei possibili beneficiari è costituito da persone inattive in condizioni di limitata occupabilità e necessitano di una misura di attivazione al lavoro collegata alla formazione o al recupero di una qualifica professionale;
- molti tra gli inattivi beneficiari sono donne casalinghe (secondo l'Istat si tratta del 23,6 % del totale)
- circa il 16% è parzialmente occupato, ma privo di un reddito regolare in grado di superare la soglia ISEE di povertà;
- almeno il 20% dei possibili beneficiari appartiene a persone in condizione di grave disagio sociale e non supportabile immediatamente da percorsi di formazione e attivazione al lavoro.

Va anche considerato come, secondo l'ISTAT (2019a), più del 60% dei beneficiari del reddito possiede solo la licenza media. Questa analisi dei destinatari dell'intervento mostra una composizione del target che può variare da regione a regione, con un maggior numero delle persone in condizione di disagio sociale grave presente al Sud e nelle aree urbane (SVIMEZ,

2019).

È, in ogni caso, evidente come la caratteristica della platea del RdC richieda l'organizzazione di un sistema integrato di servizi sul territorio, che necessariamente deve essere chiamato ad operare in rete. Fanno parte di questo sistema di servizi:

- i servizi sociali;
- i servizi sanitari;
- la formazione professionali;
- i servizi per l'impiego;
- le agenzie per il lavoro ed i soggetti accreditati;
- i datori di lavoro.

Perché l'intervento del RdC esca dalla dimensione del sostegno al reddito per diventare una misura di promozione sociale e del lavoro appare quindi determinante organizzare e coordinare la rete dei servizi territoriali.

3. La necessità delle politiche attive

La dimensione dell'attivazione è centrale nel RdC, ma è efficace solo in presenza di un sistema integrato di servizi in grado di prendere in carico il beneficiario della misura nelle sue diverse condizioni, difficoltà e bisogni (Adamo, 2019). La funzione di punto di "smistamento" e di identificazione del percorso destinato al titolare del RdC è attribuita al centro per l'impiego, mentre nel REI era attribuita al servizio sociale presso i Comuni. Si tratta di un aspetto significativo dell'organizzazione dell'intervento, non privo di rischi, in quanto è lasciato al centro per l'impiego il compito di stabilire le caratteristiche dell'intervento per tutti, anche per coloro che necessitano del ricorso ai servizi sociali. Questa funzione di snodo del RdC attribuita ai centri per l'impiego implica infatti non solo un rafforzamento dei servizi

pubblici per l'impiego, ma anche della capacità del personale chiamato alla presa in carico di svolgere questa analisi delle caratteristiche del bisogno, che dovrebbe avvenire attraverso una équipe multi professionale che, ad oggi, non appare presente ovunque e che nell'organizzazione del REI era attribuita ai servizi sociali. Data la concessione del diritto al sostegno da parte dell'INPS, la modalità della successiva presa in carico del beneficiario per la sua attivazione da parte del centro per l'impiego comporta in sé alcune problematiche (Alaimo, 2019). Appare discutibile anche la scelta di lasciare in vigore lo strumento dell'assegno di ricollocazione solo per i beneficiari del RdC in condizione di occupabilità. La mancanza di una misura nazionale uniforme di attivazione al lavoro, con remunerazione a risultato, per il disoccupato in NASPI (Cinelli e Nicolini 2015) costituisce una grave carenza nel sistema italiano delle politiche attive.

Inoltre per gestire il percorso di riqualificazione delle competenze è determinante la presenza di un sistema di rilevazione dei fabbisogni professionali delle imprese e di gestione e promozione dell'offerta formativa, attualmente incompleto e presente solo in alcune regioni (Sartori e Corti 2019).

4. I servizi per il lavoro ed il ruolo dei “navigator”

La debolezza delle infrastrutture italiane del mercato del lavoro costituisce il principale problema alla base dell'efficacia delle misure di politica attiva e, a maggior ragione, se si prende in considerazione uno strumento complesso come il RdC. La legislazione concorrente tra Stato e Regioni in materia di politica attiva costituisce un ulteriore elemento di complicazione che va affrontato. L'intervento promosso dal Governo prevede per rafforzare il sistema di sostegno al disoccupato e consulenza all'impresa:

- l'assunzione di circa 7.000 nuovi orientatori presso i centri per l'impiego;

- l'assunzione a termine presso ANPAL Servizi di 3.000 orientatori e consulenti per l'accompagnamento al lavoro denominati “navigator”;
- la possibilità di avvalersi per le attività dell'accompagnamento del disoccupato, “il patto per il lavoro”, del supporto dei servizi per il lavoro accreditati.

Tuttavia questi interventi appaiono tra loro poco integrati e sistematici, anche se tra le assunzioni presso i *Centri per l'impiego* ed il personale dedicato ai servizi pubblici per il lavoro viene dalle decisioni del Governo nei fatti raddoppiato. L'intervento sembra infatti prescindere dalle caratteristiche delle prestazioni dei servizi per il lavoro che sono state previste dal decreto legislativo 14 Settembre 2015, n. 150 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*) e la figura del “navigator” appare poco chiara nelle sue funzioni (Baldini e Gori, 2019, p. 271). Inoltre i tempi per l'assunzione con concorso pubblico a tempo indeterminato dei 7.000 orientatori presso i centri per l'impiego prevedono che queste fondamentali figure di supporto possano essere nell'organico e operative circa diciotto mesi dopo l'avvio del RdC.

I “navigator”, oltre a rischiare sovrapposizioni di ruolo rispetto agli orientatori dei centri per l'impiego, a loro volta appaiono come figure non facilmente strutturabili nel sistema. Infine va segnalato come il ruolo dei servizi per il lavoro non sia dalla riforma in atto considerato nella centralità prevista per i “servizi competenti” di cui al decreto legislativo 10 Settembre 2003, n. 276 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 3*) (e norme successive), ma come un supporto che rischia di essere considerato dal legislatore come temporaneo e non fondamentale per un sistema di servizi, pensato a prevalenza pubblica più che come rete di soggetti pubblici e privati.

5. I sistemi informativi di supporto alle politiche

Il sistema digitale per l'incontro tra domanda e offerta costituisce una delle priorità indicate dal Ministero del Lavoro per la gestione del RdC. Tuttavia questo strumento rappresenta solo uno degli aspetti necessari per il funzionamento del sistema e configura, nei fatti, il possibile completamento del sistema informativo, chiamato a gestire le politiche del lavoro e in particolare il RdC. In assenza delle altre componenti il solo sistema internet di incontro tra domanda e offerta rischia infatti di non determinare significativi esiti occupazionali, soprattutto tenendo conto di come la maggior parte dei beneficiari del RdC non siano immediatamente occupabili e di come in Italia sia prevista per il disoccupato una offerta congrua e mirata, peraltro di difficile identificazione in molti territori.

Inoltre servono sistemi in grado di selezionare i navigator, formarli ed aggiornarne le competenze in modo costante, in riferimento anche ad una contestuale azione di assessment delle competenze che riguardi tutti gli operatori accreditati del sistema dei servizi per l'impiego.

Appare poi evidente come ANPAL Servizi sia attualmente sottodimensionata rispetto alle risorse umane e finanziarie disponibili per poter gestire sistemi informativi complessi. Inoltre molte regioni hanno sviluppato sistemi avanzati di gestione delle politiche attive e della domanda delle imprese che possono essere messi a sistema da ANPAL Servizi attraverso il riuso e a costi molto limitati.

Il sistema informativo chiamato a gestire una misura così complessa implica quindi le seguenti componenti: formazione e aggiornamento continuo dei navigator e del personale dei centri per l'impiego e servizi accreditati; sistema informativo di connessione tra i servizi sociali e i servizi per il lavoro; software di rilevazione dei fabbisogni delle imprese e di gestione e pianificazione dell'offerta formativa; gestionale unico delle politiche attive nazionali e regionali; sistema di rilevazione della domanda delle imprese e di incontro tra domanda e

offerta che tenga conto dell'offerta congrua richiesta per la condizionalità tra politiche attive e passive per i titolari di strumenti di sostegno al reddito.

I ritardi per l'attuazione di questa strumentazione tecnologica e i tempi lunghi per il rafforzamento del personale dei servizi per l'impiego, insieme a una scelta poco chiara sul ruolo dei soggetti privati, rischiano di compromettere l'impatto del RdC come misura destinata all'attivazione dei disoccupati oltre che di lotta alla povertà e alla disuguaglianza (SgROI, 2019). Va in ogni caso scongiurata la possibilità che il sistema del RdC determini una condizione nella quale sia possibile accedere con facilità, ma dalla quale sia difficile uscire. In questo caso si determinerebbe non soltanto un rischio sociale, ma anche un impatto finanziario difficilmente sostenibile. L'intento del legislatore per scongiurare questa possibilità va quindi sostenuto con strumenti e interventi adeguati e con l'impegno di una efficiente rete di servizi per l'attivazione al lavoro che sia presente su tutto il territorio italiano.

6. I dati delle rilevazioni dell'INPS e le criticità dell'intervento

Le rilevazioni più recenti sull'impatto del RdC rispetto all'inserimento del lavoro confermano queste valutazioni (Bartoloni, 2019). L'impatto sul mercato del lavoro dei 704mila beneficiari del RdC, considerati "occupabili", è infatti molto limitato. Il ritardo nell'avvio delle politiche attive è il principale motivo di questa situazione, ma anche il forte deficit di occupabilità dei beneficiari dell'intervento costituisce un evidente problema.

Le rilevazioni mensili dell'ISTAT nel 2019 (b) certificano infatti una riduzione del numero di disoccupati, accompagnata da un incremento degli inattivi: il contrario di quanto sarebbe dovuto accadere con il RdC.

Dal Governo arriva la conferma a questo quadro nella nota di aggiornamento del DEF (NADEF), secondo cui «dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro non emerge ancora

pienamente l'incremento del tasso di partecipazione che sarebbe dovuto scaturire dall'adesione al Reddito di cittadinanza (RdC) e dal conseguente patto per il lavoro» (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019, p. 29).

Tenendo in considerazione questo «è ragionevole ipotizzare che l'attuazione completa del RdC avvenga con un certo ritardo rispetto alla previsione iniziale» (p. 29) e che, dunque, secondo questi dati, vadano corrette le precedenti stime. Il tasso di disoccupazione, secondo i dati stimati e aggiornati della nota di accompagnamento al DEF, aumenterà al 10,2% nel 2020 per poi ridursi gradualmente al 9,5% nel 2022 (p. 4). Può sembrare un paradosso, ma l'aumento dei disoccupati e la contestuale riduzione degli inattivi in modo più che proporzionale segnala un buon impatto delle misure di inserimento al lavoro dei beneficiari del RdC.

Tuttavia questa previsione ancora non è detto che si avveri: il sistema dei servizi per l'impiego pubblico resta debole e frammentato, la presa in carico da parte dei servizi accreditati è marginale ed è elevata la percentuale di mancate risposte da parte dei beneficiari del reddito alla chiamata dei Centri per l'impiego. Inoltre vanno considerate le frodi: una indagine compiuta nei mesi scorsi dagli investigatori della Spesa pubblica della Guardia di Finanza ha messo in luce livelli di frode che si attestano intorno al 60% dei casi sottoposti a controllo (Pogliotti, Tucci, 2019).

L'INPS ha dichiarato in ogni caso che l'inserimento al lavoro, anche con rapporti di tirocinio, dei beneficiari del RdC ha superato le 20mila unità e che l'introduzione di questa misura ha ridotto la disuguaglianza, limitando l'indice di Gini di ben 8 punti. Si tratta in ogni caso di un provvedimento il cui impatto è condizionato dalla effettiva capacità del Governo e delle Regioni di coordinare e promuovere efficaci misure di politica attiva.

7. Conclusioni

L'intento del legislatore di operare, attraverso il RdC, una innovazione rispetto all'erogazione socioassistenziale del REI, necessita per poter essere efficace di alcuni aspetti di fondo: una infrastruttura di riferimento in grado di determinare la presa in carico dei beneficiari; un sistema informativo in grado di promuovere le opportunità, di affiancare il percorso di inclusione e inserimento e di seguire l'attivazione e un forte coordinamento tra politiche attive nazionali e regionali, così da inserire il beneficiario in un sistema nazionale di attivazione al lavoro, anche attraverso il beneficio dell'assegno di ricollocazione. I dati che emergono sull'impatto del RdC nel 2019 mostrano come questa misura abbia sortito gli effetti auspicati per quanto riguarda l'erogazione dell'intervento di sostegno al reddito familiare, ma che la debolezza delle infrastrutture di riferimento renda l'obiettivo dell'attivazione al lavoro ancora molto lontano e di difficile realizzazione.

Bibliografia

- Adamo U. (2019). Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni. *Cittadinanza Europea (LA)*, 1: 143. DOI: 10.3280/CEU2019-001007.
- Alaimo A. (2019). Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione. *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2: 349.
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (2019). *Modalità operative e ammontare dell'Assegno di Ricollocazione nell'ambito del Reddito di Cittadinanza*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpal.gov.it/documents/20126/100768/Allegato-delibera-23.pdf/495b20c8-e7d9-4f50-450f-6687e1834d44?t=1576254945409> (09/10/2019).
- Baldini M., Gori C. (2019). Il reddito di cittadinanza. *Il Mulino*, 2: 269. DOI: 10.1402/93151.

- Bartoloni M. (2019). Reddito di cittadinanza, flop o successo? Ecco chi ha ragione nella guerra dei numeri. *Il Sole24ore*, 30 aprile. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com/art/reddito-cittadinanza-flop-o-successo-ecco-chi-ha-ragione-guerra-numeri-ABzyX1sB> (09/10/2019).
- Bronzini G. (2014). Il reddito di cittadinanza tra aspetti definatori ed esperienze applicative. *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 14, 1: 1. DOI: 10.3241/76103.
- Cinelli M., Nicolini C. A. (2015). L'attuazione del Jobs Act: le nuove tutele per i disoccupati. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 34, 2: 115.
- INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (2019) *Circolare n. 43 del 20-03-2019*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%2043%20del%2020-03-2019.htm> (20/09/2019).
- ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica (2019a). *Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.istat.it/it/files/2019/02/Dossier-reddito-di-cittadinanza.pdf> (09/10/2019).
- ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica, (2019b). Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza. Testo disponibile all'indirizzo: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53191> (12/10/2019).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019). *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza – NADEF*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/NADEF_2019_FINALI.pdf (12/11/2019).
- Pogliotti G., Tucci C. (2019). *Il reddito di cittadinanza fa flop sul mercato del lavoro. Effetti rinviati al 2020*. *Il Sole24ore*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-reddito-cittadinanza-fa-flop-mercato-lavoro-effetti-rinviati-2020-ACbQqbo> (12/11/2019).
- Sartori A., Corti M. (2019). L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi di impresa e dell'insolvenza. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 38, 2: 85.
- Sgroi A. (2019). La condizionalità e le politiche attive del lavoro dalla NASpi al reddito di cittadinanza. *Labor*, 4: 369.
- SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (2019). *Rapporto: l'economia e*

Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - <http://www.rtsa.eu> - ISSN 0391-190X ISSN e 1972-4942

la società del Mezzogiorno. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2019-tutti-i-materiali/> (12/11/2019).

Vincieri M. (2017). Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione. *Lavoro e Diritto*, 2: 301. DOI: 10.1441/87297.