

Ripensare il Reddito di Cittadinanza

di Antonio Lenzi*

Le misure di contrasto alla povertà, dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza, e le politiche attive del lavoro sono costellate da percorsi accidentati e frammentati, anche in virtù del decentramento amministrativo che delega alle Regioni il compito di promuovere le iniziative per il lavoro. Spesso penalizzate dalla mancanza di coordinamento a livello nazionale, tali misure risultano poco efficaci, alimentando polemiche e strumentalizzazioni. Le difficoltà incontrate dai navigator sono la punta di un iceberg che segnala la presenza di problemi antichi e complessi che l'abolizione del RdC non contribuisce, di per sé, a risolvere.

Fermiamoci un attimo a pensare: dal 2019 a oggi, al di là della pandemia, che ultimamente non fa più discutere, e della guerra, che indubbiamente ha conquistato le pagine dei quotidiani, sebbene a fasi alterne, quale è stato uno dei temi più dibattuti nel nostro Paese, continuamente presente sulla stampa nazionale e locale? Non vi è dubbio che il primato spetti al Reddito di Cittadinanza (RdC). Mai una misura economica ha generato nel nostro Paese un confronto così aspro e polarizzato, nonostante incida sui conti pubblici molto meno di altri problemi a partire, giusto per fare un esempio, dall'evasione fiscale misteriosamente scomparsa dai radar della nostra informazione¹.

Introdotta nel 2019, il Reddito di Cittadinanza assegna al nucleo familiare – e non al singolo individuo, giova ricordarlo –, in presenza di stringenti requisiti reddituali e patrimoniali, un contributo economico variabile, con la finalità di sostenere quelle fasce di popolazione in stato o a rischio di povertà. Va inoltre tenuto presente che una parte di esso è vincolato al pagamento dell'affitto o del mutuo e il suo importo, che equivale in media a circa 500 euro per nucleo familiare, non può generare risparmio privato se non per un massimale di 100 euro al mese. In sostanza, quindi, una quota as-

solutamente maggioritaria delle risorse impiegate nel Reddito di Cittadinanza è reintrodotta nel mercato attraverso l'acquisto di beni di consumo o di servizi.

Attualmente, i nuclei familiari che ne hanno diritto sono poco più di un milione per un totale, circa, di 2,5 milioni di cittadini coinvolti².

Accanto alla componente passiva di sostegno al reddito, che lo identifica come misura di contrasto della povertà, il Reddito di Cittadinanza si qualifica altresì

come strumento di politica attiva del lavoro, volto a supportare i beneficiari in un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. Non è un'invenzione solo italiana perché negli altri Paesi europei analoghe misure, pur con alcune differenze, sono operative da anni e sono anche nettamente più generose. E allora perché in Italia l'introduzione del Reddito di Cittadinanza è stata così contrastata? E perché la parte «attiva» della misura ha

incontrato difficoltà a mostrare risultati apprezzabili? Soprattutto, quali risultati, realisticamente, potevano essere raggiunti? Non è semplice rispondere ma il focus di questo contributo vuole cercare di dare qualche riscontro.

Nel 2017 il Governo Gentiloni aveva licenziato il REI (Reddito d'Inclusione) come misura di contrasto



* Antonio Lenzi è specialista del mercato del lavoro, Provincia di Varese, Centro per l'Impiego di Gallarate, ex navigator, socio fondatore di A.N.N.A. (Associazione Nazionale Navigator).

alla povertà; tuttavia, questa misura era fortemente sotto finanziata e affidava ai servizi sociali dei Comuni la gestione della platea dei beneficiari³. In occasione dell'introduzione del RdC i promotori della legge, in particolare il Movimento 5 Stelle e nello specifico l'allora Ministro Di Maio, invece, si concentrarono molto sulla parte attiva della misura nell'intenzione di giustificare l'operazione agli occhi dell'opinione pubblica contrastando la narrativa, già in auge, dei percettori «divanisti».

La decisione di affidare l'Anpal (Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro) al Professore Parisi dal Mississippi, la promessa di un software innovativo per l'incrocio di domanda e offerta di lavoro, l'introduzione di una nuova figura professionale, il cosiddetto *navigator*, e il rilancio dei Centri per l'Impiego (CPI), da sempre trascurati, intendevano enfatizzare la componente attiva della misura, sebbene fosse quella meno strutturata e più debole. Il sistema pubblico dei servizi per l'impiego e il contesto per l'implementazione delle politiche attive del lavoro in Italia fu colpevolmente o ingenuamente sottovalutato, sottostimando nodi strutturali difficilmente aggirabili che tuttora pongono limiti enormi all'efficienza e all'efficacia degli interventi.

IL SISTEMA DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

In Italia le politiche attive del lavoro sono caratterizzate da un'estrema frammentarietà e da un modello organizzativo multilivello che ha sempre faticato a trovare un metodo di lavoro comune. Il Titolo V della Costituzione dispone che la titolarità delle politiche del lavoro sia di competenza regionale. Ciò è stato frutto di un decentramento amministrativo realizzatosi negli anni ma senza un coordinamento efficace e, soprattutto, senza un monitoraggio adeguato.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali conserva la capacità d'iniziativa politica relativamente agli obiettivi generali, alle linee di indirizzo strategico e alla vigilanza sui cosiddetti LEP (Livelli Essenziali di Prestazioni) da erogare ai cittadini. A fianco del Ministero opera l'agenzia Anpal, insieme alla sua controllata Anpal Servizi. L'agenzia fu creata nel 2015 dal governo Renzi in previsione della riforma costituzionale, poi bocciata, che prevedeva la riassegnazione delle competenze in materia di lavoro e politiche attive

in capo al Ministero. Il fallimento del referendum del 2016 ha, di fatto, svuotato Anpal⁴ dei suoi compiti più ambiziosi relegandola a un ruolo di mero supporto tecnico a disposizione del Ministero e delle Regioni che decidono di avvalersene.

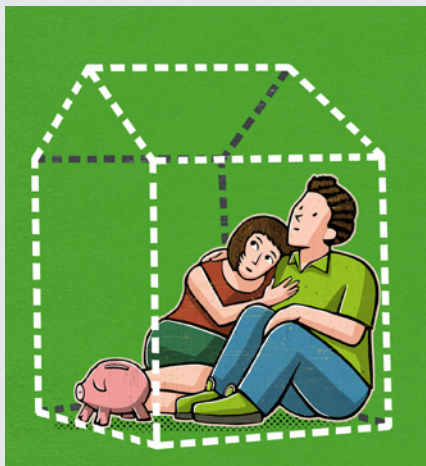
Sui territori spetta alle regioni dare corpo e mettere in atto le linee strategiche nazionali in materia di lavoro attraverso leggi e provvedimenti normativi propri, generando fortissime disomogeneità territoriali non soltanto tra una regione e l'altra, ma anche all'interno di contesti più circoscritti: emblematico, in tal senso, il caso della Regione Lombardia, unica in Italia, che ha affidato la gestione dei centri per l'impiego alle province.

Questa frammentazione esasperata si proietta, inoltre, sui sistemi operativi di ogni ente. Visto che ogni regione ha sviluppato il proprio sistema in autonomia, gli stessi non hanno interoperabilità tra loro per cui, per esempio, i sistemi della Toscana non hanno le stesse informazioni dell'Emilia Romagna, e i rispettivi sistemi informatici non comunicano tra loro. Analoga difficoltà esiste con le piattaforme gestite da Anpal che sono nazionali ma spesso vivono pesanti

disallineamenti rispetto ai sistemi regionali. Infine, ad aggravare il quadro, manca, in molti casi, un'interoperabilità con l'Inps, nonostante sia il soggetto che eroga le politiche passive per quanto riguarda la parte monetaria (Naspi, Dis-coll, RdC ecc).

A questo quadro strutturale di partenza, a oggi sostanzialmente immutato, si deve aggiungere la gracilità del sistema dei Centri per l'Impiego presenti sul territorio nazionale. Essi sono 551 e nel 2019 contavano poco meno di 8.000 dipendenti, quando in Germania sono più di 110.000 e in Francia circa 70.000. Ultimamente, grazie ad alcuni concorsi, seguiti alla legge sul Reddito di Cittadinanza⁵, il numero di dipendenti è salito a circa 13.000 ma il traguardo è di giungere a 20.000 addetti.

Altro punto fondamentale sono le interconnessioni con il mondo della formazione, delle imprese, delle agenzie private del lavoro e dei servizi sociali dei Comuni. Le differenze territoriali in questo sono ancora più marcate e, anche all'interno della stessa regione, si rilevano disomogeneità piuttosto importanti. Se i servizi sociali sono presenti in tutti i Comuni, anche se con variazioni significative nell'erogazione di servizi, non altrettanto può dirsi per imprese, enti di formazione e agenzie private del lavoro. Questi soggetti sono



maggiormente presenti al Centro Nord e, in particolare, nelle grandi città o vicino ad agglomerati industriali. Il parziale, o in alcuni casi mancato, coinvolgimento di queste realtà nella costruzione di un architrave a sostegno della misura del Reddito di Cittadinanza ha influito negativamente sull'esito dei percorsi di riqualificazione, di reinserimento lavorativo e, più in generale, di una presa in carico integrata dei beneficiari.

Infine, il Reddito di Cittadinanza prevedeva l'attivazione dei PUC (Progetti Utili alla Collettività), cioè l'utilizzo dei percettori per alcuni lavori socialmente utili presso i Comuni in forma gratuita, per un numero di ore variabile dalle otto alle sedici settimanali. Pochi Comuni, nonostante alcune best practice⁶, hanno usato questo strumento e, troppo spesso, lo hanno fatto con progetti non all'altezza dell'importanza del compito. Raccogliere le cartacce nel parco oppure occuparsi del degrado urbano, soprattutto nelle realtà più piccole, genera ulteriore stigma nei confronti di chi già vive un'esistenza di emarginazione. Tali progetti avrebbero piuttosto dovuto essere utilizzati per favorire un graduale reinserimento e promuovere una maggiore integrazione dei beneficiari nei contesti di riferimento, valorizzandone le attitudini e le aspirazioni e l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

I NAVIGATOR, I LORO COMPITI E I PERCETTORI DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Consci che i Centri per l'Impiego erano largamente in sofferenza per mancanza di personale e di infrastrutture adeguate e che i diversi concorsi regionali per il reclutamento di nuovi addetti avrebbero richiesto tempi lunghi, il governo Conte I decise di introdurre nei CPI, con compiti di assistenza tecnica, i navigator assunti da Anpal Servizi e quindi gestiti a livello centrale anziché regionale. Dei 6.000 inizialmente previsti, dopo un braccio di ferro con le regioni, il numero scese a 3.000, a fronte di una selezione pubblica piuttosto partecipata che vide circa 50.000 candidati. Con un'età media di trentacinque anni, con un voto di laurea di almeno 107/110 e con una prevalenza di vincitori provenienti dalle facoltà di giurisprudenza, economia, psicologia e scienze politico-sociali, questa nuova figura professionale aveva il suo battesimo del fuoco nel luglio del 2019 all'auditorium Parco della Musica di Roma con il *kick-off* nazionale, una grande kermesse di presentazione del progetto.

La realtà mostrò ben presto tutte le difficoltà: dopo un iniziale intenso periodo di formazione, i navigator entrarono nei CPI tra settembre e novembre del 2019, in affiancamento agli operatori regionali. In alcuni casi l'inserimento e la collaborazione tra CPI e navigator ha dato buoni frutti ma, in altri, ci fu un vero e proprio ostruzionismo da parte di alcuni territori che videro questi operatori non come un'opportunità da sfruttare bensì come un'«invasione di campo» da respingere, fino al caso più eclatante della Campania che non ha mai permesso ai navigator di lavorare dentro i CPI costringendoli a operare solo in remoto.

L'altra grande difficoltà va individuata nelle caratteristiche comuni alla maggioranza dei beneficiari del Reddito: per il 70 per cento con un livello di scolarizzazione pari o inferiore alla terza media, basse o nulle competenze digitali, limitate e saltuarie esperienze lavorative pregresse caratterizzate da bassa professionalizzazione, la mancanza di un mezzo proprio per spostarsi, un'età spesso over 50 e, infine, da non sottovalutare, una condizione psicologica penalizzante perché da troppo tempo inattivi e scoraggiati. È facile intuire che

una platea siffatta, ovviamente, non fosse immediatamente ricollocabile nel mercato del lavoro, né che le difficoltà risiedessero esclusivamente nel mancato incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Analogamente, risultava evidentemente semplicistico ritenere che un percorso di formazione o riqualificazione di durata limitata (i corsi di formazione più diffusi oscillano tra le 90 e le 150 ore e non sei mesi come vagheggia il governo), potesse rendere occupabile questa utenza, fornendole competenze adeguate alle richieste del sistema produttivo.

La realtà era ed è ben diversa e infatti il compito dei navigator consisteva nella presa in carico dei beneficiari del Reddito in sinergia con il CPI, costruendo percorsi personalizzati di (re)inserimento professionale, che prevedevano un orientamento di base e specialistico e un affiancamento per l'intera durata del percorso. Si trattava, in sostanza, di riattivare utenti fermi da troppo tempo, accompagnandoli per superare i diversi gap che li riguardavano. Alcuni venivano indirizzati verso i centri di formazione per adulti per completare un ciclo scolastico, altri verso corsi di alfabetizzazione digitale, altri ancora venivano coinvolti in seminari che insegnavano come costruire un CV, come sostenere un colloquio di lavoro, come orientarsi tra le offerte di



lavoro presenti sul web. In alcuni casi erano necessari diversi incontri per far comprendere e valorizzare le potenzialità di ogni percorso, coinvolgere i servizi sociali laddove era necessario, animare le attività previste. Solo dopo questo percorso prodromico era possibile parlare di reinserimento lavorativo, ben consapevoli che una parte significativa di questi utenti, pur con il massimo impegno, difficilmente avrebbe potuto riaffacciarsi nel mondo del lavoro⁷.

Appare quasi superfluo rispondere a chi sostiene che la difficoltà nel reclutare alcune categorie di lavoratori derivi dal RdC. È infatti evidente che le competenze richieste per molte attività professionali non rientrano tra quelle possedute dai beneficiari che, se ne avessero la possibilità, sicuramente preferirebbero guadagnare di più attraverso un lavoro piuttosto che fruire di cifre nettamente inferiori garantite dalla misura sociale. L'eventualità che alcuni beneficiari possano svolgere lavori irregolari continuando a percepire il RdC può essere sicuramente una patologia ma in quel caso sarebbe opportuno mettere sul banco degli imputati il lavoro irregolare (in alcuni casi endemico) piuttosto che il Reddito di Cittadinanza.

Spesso ai beneficiari mancano le *soft skills* elementari per un lavoro: puntualità, rispetto degli impegni, decoro nel vestirsi in base al contesto, un minimo di disciplina. Tutte competenze che appaiono scontate a chi lavora stabilmente ma per nulla automatiche in persone prive di impiego da tanto tempo che non credono più di avere un posto nella società. Uno dei tratti più semplici, eppure innovativi, dei navigator fu dotarli di un telefono aziendale su cui installare i più diffusi sistemi di messaggistica. Per gli utenti significava usare uno strumento che ben conoscevano, rendendo più facili gli scambi di documenti (bastava fare una foto), avere un filo diretto con la PA scavalcando tutta la burocrazia e senza dover rispettare orari di sportello o lunghe attese⁸.

Ma i navigator non erano soltanto *case manager* perché svolgevano anche un'attività nei confronti delle aziende: in poco più di un anno sono state contattate 588.000 imprese alle quali sono stati presentati i servizi gratuiti offerti dai CPI, sono state rilevate eventuali posizioni aperte disponibili e raccolti i piani occupazionali previsionali. Infine, dato non trascurabile, nel febbraio 2020 è scoppiata la pandemia mettendo in crisi proprio alcuni di quei settori lavorativi dove era

più semplice indirizzare i percettori. Basti pensare alla chiusura sostanzialmente di tutto il comparto della ristorazione o delle attività turistiche⁹.

Purtroppo tutto ciò perdeva di valore nella semplificazione della politica e dei media che hanno ridotto tutto ciò che è stato realizzato a una sola e banale domanda: quanti posti di lavoro hanno trovato i navigator? Nella disarmante semplicità di questo quesito si nascondeva, nel migliore dei casi, l'ingenuità generata da una propaganda che aveva «venduto» come semplici, azioni molto complesse. Molto più spesso c'era

una reale incapacità di comprendere il contesto a cui riferire quella domanda alla quale era difficile rispondere con un numero perché dietro quel risultato si nascondeva molto altro. Più in generale, non si è capito cosa significhi organizzare politiche attive del lavoro che non corrispondono a un semplice incrocio tra domanda e offerta bensì nel fornire tutti gli strumenti adeguati per emancipare l'utente e permettergli di essere sempre più autonomo.

Ciò ha delegittimato gli importanti risultati conseguiti confondendo le aspettative politiche con un'analisi di contesto equa.

Il risultato immediato è stato il mancato rinnovo dei contratti dei navigator disperdendo le potenzialità, le competenze e le professionalità acquisite in più di due anni di lavoro di circa 2.000 collaboratori. Inoltre, i beneficiari che avevano costruito un filo diretto con i navigator, in molti casi instaurando un clima di fiducia e trovando così un punto di riferimento come sopra descritto, dall'oggi al domani hanno trovato i telefoni spenti, le mail non recapitate e un mutismo senza alcuna spiegazione.

Infine, a livello generale, la campagna mediatica martellante ha generato un livore diffuso contro i beneficiari, additati come fossero quasi delinquenti, approfittatori di una misura sociale. In realtà, le truffe sono state, al netto delle risorse stanziate e del numero di soggetti coinvolti, meno frequenti di quanto si pensi, solo che l'insistenza continua dei media su ogni singolo caso ha instillato l'idea che la fruizione fraudolenta fosse endemica.

CHE FARE?

Oggi il Reddito di Cittadinanza è messo in discussione dal nuovo governo: nella Legge di bilancio si sono sottratte risorse decidendo che il beneficio terminerà a luglio per i soggetti occupabili mentre, nel



2024, la misura sarà superata e sostituita con un nuovo strumento di cui i contorni sono ancora piuttosto nebulosi. Il primo problema sta nella definizione di «occupabili»: secondo il governo ricadono, sotto questa etichetta, tutti i soggetti tra i 18 e i 59 anni che non presentano disabilità o figli in tenera età. È evidente, considerando ciò che abbiamo scritto prima, che la stragrande maggioranza di quest'area non è, in realtà, per nulla popolata da persone occupabili. Né l'inserimento tramite corsi di formazione attraverso il programma GOL è lungi dall'essere una realtà: tale programma, finanziato dal Pnrr, è stato introdotto dal governo Draghi, è rivolto a un'ampia platea e non solo ai percettori di RdC. Proprio per questa sua natura quasi universale si presta poco a quel percorso personalizzato di cui si è accennato basandosi, semmai, su procedure piuttosto standardizzate. Si è parlato di correttivi su cui però si è fatto poco o nulla, nonostante esistano diversi lavori che consigliano quale strada percorrere per migliorare la misura¹⁰. Anche sulla formazione, come si è accennato, la situazione è piuttosto disomogenea e mostra estreme vulnerabilità.

Eppure, le possibilità per invertire alcune scelte esistono: un governo più omogeneo sul piano politico che, contemporaneamente, governa anche la maggioranza delle regioni può sicuramente sfruttare la Conferenza Stato-regioni per imprimere una svolta: velocizzare, porre in atto e rafforzare ulteriormente le procedure concorsuali per il reclutamento di nuovi operatori per i CPI, chiedere che diventino prioritari gli interventi di manutenzione, ristrutturazione e potenziamento delle strutture regionali dei servizi al lavoro sia a livello di edifici sia per quanto riguarda le reti e la dotazione informatica. Il piano di potenziamento dei Centri per

l'Impiego deve essere visto in modo dinamico e non statico tenendo conto, quindi, dei pensionamenti, delle mobilità e delle dimissioni inserendo anche figure professionali nuove quali mediatori culturali, psicologi, esperti del mercato del lavoro, valorizzando e prevedendo, per i navigator, percorsi agevolati per partecipare a queste selezioni. Si tratta di innovare i Centri per l'Impiego investendo sulla formazione degli operatori, specializzandoli nel marketing territoriale, fornendo strumenti che permettano di costruire collaborazioni con le aziende, organizzare eventi, coinvolgere le comunità locali.

Ugualmente sarebbe necessario ripensare il sistema delle condizionalità attualmente esistenti che hanno carattere prettamente vessatorio e sono facilmente aggirabili (cosa sia l'offerta congrua è ancora materia di dibattito e se anche si trovasse una definizione stringente, è pur sempre l'azienda a decidere se assumere o meno il beneficiario) costruendo un sistema premiale più virtuoso che spinga anche verso l'intraprendere i percorsi suggeriti durante i colloqui.

Per organizzare tutto ciò, ovviamente, servono risorse e una scelta politica forte e netta: la povertà merita rispetto perché non è una colpa e sicuramente la dignità di un individuo non deve essere misurata sulle sue capacità economiche. La stragrande maggioranza dei percettori è composta da persone che, a causa di un inciampo della vita, si sono trovate in difficoltà e non sono più riuscite a rialzarsi, intrappolate in un circolo vizioso di privazione che tende ad autoalimentarsi. Affrontare questo problema dovrebbe essere la priorità di qualsiasi governo, perché è proprio reinserendo nella società gli esclusi che rendiamo viva la nostra Repubblica nel senso più ampio e profondo.

¹ Il costo del RdC è di circa 8 miliardi, mentre l'evasione fiscale stimata è di circa 99 miliardi, come emerge dalla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (Nadef), 2022.

² La distribuzione per area geografica vede 420.000 beneficiari al Nord, 324.000 al Centro e 1,72 milioni al Sud e nelle isole.

³ L'importo medio del REI era di circa 300 euro e la platea coinvolgeva circa un milione di beneficiari. Eppure, stranamente, il dibattito e le polemiche attorno allo strumento furono sostanzialmente assenti.

⁴ Nello specifico, si segnala che Anpal è commissariata dal 7 giugno 2021.

⁵ I soldi per i concorsi per il potenziamento dei CPI sono stati stanziati nel 2019. Molte regioni, anche a causa della pandemia, hanno ritardato nell'organizzazione delle selezioni. In alcuni casi, come la Lombardia e la Sicilia, i concorsi hanno avuto meno vincitori dei posti messi a disposizione. Attualmente, in Sicilia, nonostante da ottobre 2022 siano presenti le graduatorie dei vincitori, nessuno/a di loro, a oggi, ha potuto firmare il contratto.

⁶ Si segnala, per esempio, l'esperienza del Comune di Bacoli che ha colto pienamente il senso dello strumento.

⁷ Sulle attività dei Centri per l'Impiego e dei navigator si veda Corte dei Conti, Funzionamento dei Centri per l'Impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro, Deliberazione 16 settembre n.16/2021/G, <https://www.corteconti.it/Download?id=208c69e8-4bd3-4b04-95a7-235af0bbc28f>

⁸ Associazione Nazionale Navigator, Navigator (a vista). Storia e storie del Reddito di Cittadinanza, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2021.

⁹ Corte dei Conti, Funzionamento dei Centri per l'Impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro, Deliberazione 16 settembre n.16/2021/G, <https://www.corteconti.it/Download?id=208c69e8-4bd3-4b04-95a7-235af0bbc28f>

¹⁰ Citiamo, a titolo puramente esemplificativo, il lavoro svolto dal Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, voluto dal Ministro Orlando e presieduto dalla Prof.ssa Chiara Saraceno. Sull'argomento si sono pronunciati anche la Caritas, l'Alleanza contro la povertà e l'Associazione Nazionale Navigator (A.N.N.A.) che ha presentato un ampio Report sull'argomento alla Commissione Lavoro della Camera e del Senato: <https://webtv.camera.it/evento/20075>.