

REDDITO DI CITTADINANZA E SERVIZI PER IL LAVORO*

di Emiliano Mandrone, Manuel Marocco

L'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC) – una sorta di reddito minimo – ha prodotto un copioso dibattito politico e scientifico. L'operatività del RdC è legata al sistema dei servizi per il lavoro, notoriamente deficitario e disomogeneo nelle prestazioni. La riforma è ben finanziata e ampia nelle misure, tuttavia la condizionalità distoglie ancora una volta i Centri per l'impiego (Cpi) dalla loro attività, per così dire, costitutiva di intermediari e di orientatori, e crea una serie di barriere burocratiche che sviliscono la finalità dello strumento. La scelta di un'unica misura di sostegno al lavoro e di contrasto alla povertà rende il disegno attuativo particolarmente complesso ed esposto alle criticità di una rete con troppi attori. Il paper intende ricostruire lo sviluppo della rete dei servizi al lavoro in termini comparati e le criticità nell'implementazione del RdC.

The so-called “Reddito di cittadinanza” (RdC), a sort of “minimum income”, has triggered an intense political and scientific debate. Its implementation is closely linked with Public Employment Services (PESs), which in Italy are notoriously uneven in their performances. PESs are well financed but the compliance with the conditionality principle, which creates a series of bureaucratic barriers, once again diverts them from their institutional mission. The choice of a single measure to ensure employment and fight against poverty makes the implementation design particularly complex as it is vulnerable to the criticalities typically affecting a network that involves too many actors. The paper aims to analyse, from a comparative point of view, the evolution of the employment services system, as well as the critical issues arising from the implementation of RdC.

1. PASSATO, PRESENTE E FUTURO DEI CPI

I Centri per l'impegno (Cpi) sono nuovamente al centro del dibattito politico-mediatico sul lavoro. Contribuisce a questo *corso e ricorso storico* l'introduzione in Italia del cosiddetto “Reddito di cittadinanza” (RdC).

La Legge di stabilità per il 2019¹ ha disposto l'istituzione, presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di un fondo *ad hoc*² per finanziare l'introduzione di questa misura

¹ Cfr. art. 1, comma 255, legge 30 dicembre 2018, n. 145.

² Tale fondo ha una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per il 2019, 8.055 per il 2020 e 8.317 a decorrere dal 2021.

Emiliano Mandrone, Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Manuel Marocco, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP).

* Le opinioni espresse non rappresentano necessariamente quelle degli istituti di appartenenza. Si ringraziano tre anonimi referee per gli utili suggerimenti.

e, con successivo atto legislativo, l'Esecutivo ha disciplinato nel dettaglio questa misura³. Tra le due leggi è possibile notare uno slittamento definitorio di non poco conto: nel primo il RdC è definito “misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale”, nel secondo, e più recente, “misura fondamentale di politica attiva del lavoro”. L'esame della disciplina (si veda il par. 5) conferma l'anima lavoristica della misura, in particolare se si guarda alla *governance* e alla strumentazione prevista per l'attivazione lavorativa di quanti riceveranno il RdC. Proprio in questo contesto rileva l'attività dei Cpi e, infatti, fin dalla Legge di stabilità per il 2019 si stabilisce una connessione funzionale con questi uffici, riservando una quota non irrilevante del “Fondo per il reddito di cittadinanza” al “potenziamento” dei Cpi, anche attraverso il sostegno ai fabbisogni di personale di queste strutture regionali⁴.

Va sottolineata una novità positiva: per la prima volta dalla loro istituzione, i Cpi ottengono risorse finanziarie ingenti e non sono coinvolti in una riforma “a costo zero”.

Una breve ricostruzione, per tappe fondamentali, di una lunga stagione di riforme può essere utile⁵ per contestualizzare le performance attuali. I Cpi sono stati istituiti da un decreto legislativo attuativo della Riforma Bassanini (D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469) alla fine degli anni Novanta, quali strutture per la gestione ed erogazione da parte delle Province delle funzioni e compiti di collocamento e di politiche attive del lavoro (Pal), conferite dallo Stato a Regioni ed enti locali. Già il decreto che istitutiva i Cpi era a “finanza invariata”: infatti, si stabiliva che le risorse finanziarie stanziate corrispondessero alle spese effettivamente sostenute dal ministero del Lavoro nel 1997 per l'esercizio delle stesse funzioni e medesimi compiti conferiti; risorse che, conseguentemente, venivano trasferite alle Regioni. La Legge Biagi del 2003 (legge 14 febbraio 2003, n. 30) conteneva una “delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego” chiarendo che dalla sua attuazione “non devono derivare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato”. Ancora, la legge attuativa del Protocollo Welfare del 23 luglio 2007 (legge 24 dicembre 2007, n. 247) prevedeva una seconda delega al Governo per la riforma dei “servizi per l'impiego” in cui si disponeva “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Venendo al passato più recente, la Riforma Fornero del 2012, nel ri-disciplinare le “politiche attive e di attivazione”, disponeva che dalla sua attuazione “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Infine, il *Jobs Act*⁶ del 2015, nel disporre la oramai consueta delega legislativa per il “riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive”, costellava la stessa delega di un ripetuto, e quasi ossessivo, richiamo alla necessità che la stessa avvenisse “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Nonostante l'importante e apprezzabile novità della previsione finanziaria contenuta nella Legge di stabilità per il 2019, che cerca di recuperare il tempo colpevolmente perduto rispetto ai nostri partner europei che hanno attuato riforme sostenute

³ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.

⁴ Il fondo ha una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per il 2019, 8.055 per il 2020 e a 8.317 a decorrere dal 2021; in questo ambito un importo fino a 467,2 milioni di euro per l'anno 2019 e a 403,1 milioni di euro per l'anno 2020 è destinato ai Cpi. Su questa riserva insistono anche le risorse necessarie alle Regioni per assumere nuove 4.000 unità di personale da destinare ai Cpi.

⁵ Per una ricostruzione *storico-normativa* si vedano Liso (2006), Napoli *et al.* (2010), Sartori e Ichino (2012), Valente (2016) e Varesi (2017).

⁶ Su quest'ultimo intervento, si veda Del Conte (2016).

da un congruo finanziamento (si veda il par. 3), ancora una volta sembrano potersi avanzare dubbi sul ruolo che sembra essere destinato ai Cpi. Infatti, anche questo intervento su un punto essenziale non lascia trasparire nessuna novità rispetto al passato: viene ancora mortificato il ruolo di queste fondamentali istituzioni pubbliche relegandole all'esercizio di un mero potere di vigilanza sull'azzardo morale dei beneficiari di un trattamento economico pubblico – alla verifica cioè della cosiddetta condizionalità (Corazza, 2013; Marocco, 2007 e 2014) – senza supportarle adeguatamente nel loro ruolo di strumento fondamentale per la promozione di un mercato del lavoro trasparente e concorrenziale.

Proprio al fine di motivare questa nostra ricostruzione, nel par. 2 si tenterà di recuperare le motivazioni politico-economiche che, da circa 30 anni, considerano cruciale il ruolo dei servizi per il lavoro nel contesto delle riforme dei sistemi di sicurezza sociale dei Paesi europei. Dopo la già richiamata analisi comparata volta a verificare come i singoli Paesi europei abbiano risposto all'invito delle istituzioni europee a promuovere la "modernizzazione" dei servizi pubblici per l'impiego (Spi), si rivolge lo sguardo al contesto italiano per verificare la continuità delle azioni riformatrici dei Cpi. Infine, viene esaminato il ruolo dei Cpi nel decreto istitutivo del Rdc e vengono tratte delle brevi conclusioni.

2. DAL MONOPOLIO PUBBLICO DEL COLLOCAMENTO ALLE PAL: QUALE RUOLO PER I SERVIZI PER IL LAVORO?

Secondo l'approccio più risalente nel tempo, il controllo pubblico dell'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro è strettamente collegato al sorgere dei moderni sistemi di sicurezza sociale, posta l'esistenza di un interesse pubblico alla tutela dei lavoratori in una fase di particolare debolezza: l'accesso al lavoro⁷. Proprio il riconoscimento di questo interesse ha implicato il sorgere di un monopolio pubblico del collocamento e la proibizione di un intervento privato, secondo il principio – fissato fin dal 1919 – "il lavoro non è una merce". L'esistenza di monopoli pubblici⁸ ha risentito, in questo come in altri campi, del generale ridimensionamento dell'intervento statale nel sistema economico (De Koning, Denys, Walwei, 1999).

Dal punto di vista economico, l'intervento pubblico si giustifica in riferimento alla questione della non ottimale allocazione delle risorse umane, dovute sia ad asimmetrie informative sia a limitata contendibilità delle opportunità. Inefficieni collocazioni rappresentano costi sociali (ci si allontana dall'allocazione ottimale) e individuali (basso rendimento del capitale umano) e concorrono alla *fuga dei cervelli* e al crescere delle disuguaglianze.

Sussistono, quindi, molteplici ragioni che giustificano la presenza di istituzioni depurate a garantire un efficiente funzionamento del mercato del lavoro, caratterizzato da disomogeneità tra caratteristiche richieste e possedute (*mismatch* territoriali, di competenze, di istruzione, salariali ecc.), nonché per l'interesse specifico di ciascuna parte del mercato

⁷ Per una ricostruzione storica, si veda Musso (2004). Per una lettura economica si vedano Petrongolo e Pisarrides (2001) e Mandrone (2011).

⁸ Proprio sul monopolio italiano si pronunciò la Corte di Giustizia con una nota sentenza alla fine degli anni Novanta (*Job Centre II* del 11 dicembre 1997), condannando per sfruttamento abusivo di posizione dominante. Per maggiori approfondimenti, si veda Marocco (2011).

(Walwei, 1996). Il ruolo degli intermediari è, allora, quello di ridurre i match inefficienti e di tentare di migliorare la qualità e la tempestività dell'abbinamento.

Il ritorno *in auge* degli Spi è da collegarsi al fatto che essi costituiscono il privilegiato strumento per l'attuazione delle Pal suggerite, a partire dagli inizi degli anni Novanta, dalle massime istituzioni internazionali, in sostituzione delle costose – e ritenute inefficienti – politiche passive di mero sostegno economico dei disoccupati⁹. Peraltro, almeno a livello europeo, il ruolo delle Pal e degli Spi è andato nel tempo progressivamente crescendo, una volta sposata la cosiddetta “Flexicurity”, la strategia coordinata di riforma delle politiche per l'occupazione (Rosati, 2011), tanto che il loro ammodernamento ancora oggi è sostenuto dal Fondo sociale europeo (FSE)¹⁰. Le politiche attive costituiscono, infatti, la base su cui poggia il *triangolo d'oro* della flessicurezza (Madsen, 2005), in quanto sono queste ultime ad attivare i disoccupati, espulsi dal mercato a fronte della flessibilità del sistema, per ricollocarli velocemente nello stesso mercato.

In sostanza, le Pal, nel loro complesso, sono rappresentate da tutti quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro, con l'obiettivo primario di innalzare il tasso di occupazione¹¹. Fermo restando l'interesse all'occupabilità dei lavoratori, queste politiche erano di tipo inclusivo, rivolte a favorire l'inserimento di gruppi particolarmente svantaggiati nel mercato del lavoro, attraverso l'innalzamento del loro capitale umano.

A questa approccio scandinavo, se ne contrappone uno anglosassone (Bazzani, 2017), sviluppatosi verso la fine degli anni Ottanta, ove è privilegiata, a scapito degli obiettivi di innalzamento del capitale umano, la finalità di inclusione nel mercato del lavoro (cosiddetto “work first”). L'introduzione di tale meccanismo, oltre a essere motivata da esigenze di contenimento della spesa pubblica, è giustificata dall'esigenza di contrastare il presunto effetto disincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale (cosiddetta “unemployment trap”) che deriverebbe dall'elargizione di sussidi alla disoccupazione (Mancini, 2000).

È evidente che entrambi gli approcci, al di là della loro diversa finalizzazione (migliorare l'occupabilità dei disoccupati, oppure attivarli per la repentina uscita dal sostegno pubblico), richiedono in fase attuativa un efficace e capillare rete di Spi per l'erogazione e la gestione delle Pal¹².

Pertanto, al di là dell'approccio prescelto (Bresciani, Sartori, 2015), pare utile verificare a livello comparato lo sforzo compiuto (composizione degli interventi, risorse impiegate) nel corso degli anni dai Paesi europei a fronte della spinta delle istituzioni UE in favore della modernizzazione degli Spi.

⁹ Si veda in proposito il Libro bianco Delors su “Crescita, competitività, occupazione” della Commissione europea del dicembre 1993 e il *Jobs Study* dell'anno successivo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (settima *policy recommendation*) su cui Bergamante e Marocco (2018).

¹⁰ Il Regolamento (UE) n. 1304/2013 prevede che, per gli anni 2013-2020, gli Stati membri possono avvalersi del Fse per la “modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione”.

¹¹ Questa tipologia di interventi pubblici sono fatti risalire alle idee dell'economista sindacale Gösta Rehn degli anni Quaranta, spesso individuato come il “padre del modello svedese”, e a quelle di Rudolf Meidner dei primi anni Cinquanta.

¹² Secondo il Libro bianco Delors, il passaggio dalle politiche passive a quelle attive richiede: “a considerable increase in public employment services, the objective being for every unemployed person to be monitored personally by the same employment adviser”.

3. CONFRONTO EUROPEO: AMMONTARE E DISTRIBUZIONE DELLE POLITICHE PER IL LAVORO

La crisi internazionale del 2007 ha fatto perdere l'impiego a molte persone ed è stata fronteggiata aumentando la copertura assicurativa: ad esempio l'Italia, in piena crisi, ha speso 20 miliardi per le politiche passive del lavoro e 5 per quelle attive. Tutti, chi più chi meno, hanno agito su entrambe le leve. Interessante è la composizione della spesa italiana in politiche per il lavoro “prima e dopo” la crisi: le politiche passive hanno preso il sopravvento sulle attive, passando da un rapporto di 3:2 (9,4 miliardi *vs* 6,0 miliardi) nel 2007 a 10:2 (20,1 miliardi *vs* 4,7 miliardi) per il 2011.

Le figg. 1 e 2 mostrano la spesa pubblica per le politiche del mercato del lavoro in Europa nel periodo 2007-2017; la spesa totale è suddivisa per tipo di azioni, rispetto allo stock di persone in cerca di lavoro e al PIL nazionale. Consideriamo lo stock di disoccupati una rappresentazione “infedele” degli utenti di Spi, poiché molti altri potrebbero essere i loro potenziali utenti (precari, studenti, inattivi, *working poors* ecc.). I Paesi che hanno investito meno in “Spi e politiche attive” e più in “politiche passive” si ritrovano nelle posizioni peggiori, immobilizzati tra spese socialmente ormai non più revocabili e l'esigenza di stimolo all'economia, insoddisfatta per mancanza di risorse. Altra evidenza è l'incapacità delle Pal di contenere e prevenire gli effetti delle crisi sistemiche, facendo dubitare della capacità d'aumentare la probabilità di essere occupati.

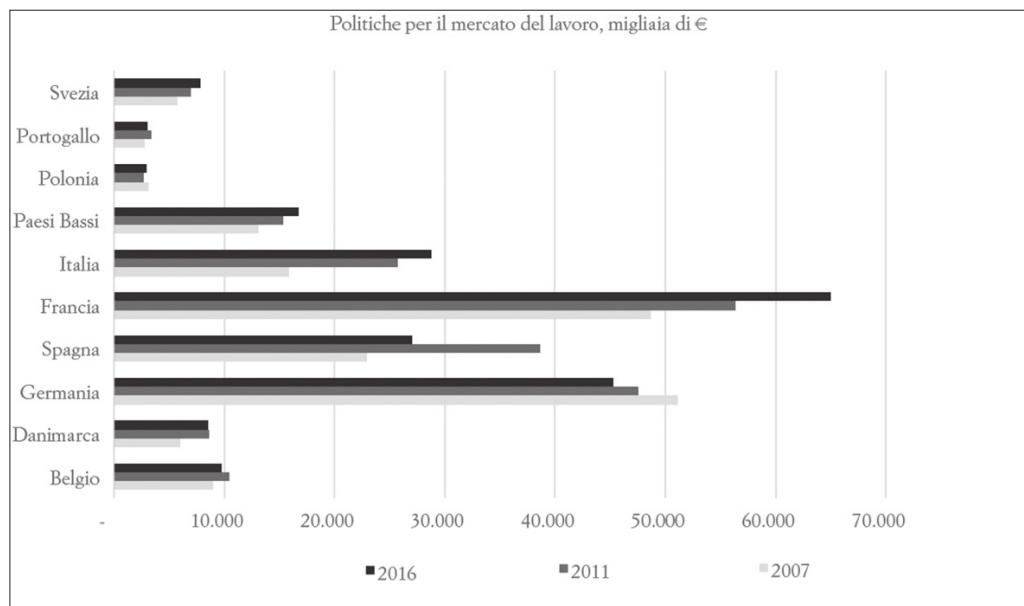
Vediamo i quattro quadranti della fig. 1. Alcuni Paesi (fig. 1a) hanno deciso di aumentare la spesa totale (Svezia, Paesi Bassi, Italia e Francia) in altri, con intensità diversa, lo sforzo economico è diminuito (Portogallo, Spagna, Germania, Danimarca e Belgio).

Più in linea con le tradizioni nazionali è la distribuzione delle spese suddivisa per tipo di azioni e la sua evoluzione nel periodo. I Paesi mediterranei (Portogallo, Italia e Spagna ma anche Belgio) hanno deciso di investire in particolare in politiche per il lavoro (fig. 1d), aumentando le spese all'avvio della crisi finanziaria (Italia e Spagna), per poi progressivamente diminuirle. Invece, i Paesi scandinavi e continentali, partendo da un finanziamento inferiore, durante la crisi hanno deciso di ridurre ulteriormente le risorse per le stesse politiche (Svezia, Polonia, Danimarca e Belgio), o di mantenere la stessa spesa (Francia e Germani). L'unica eccezione è rappresentata dai Paesi Bassi, che hanno scelto di rispondere alla crisi aumentando gli investimenti su questa azione.

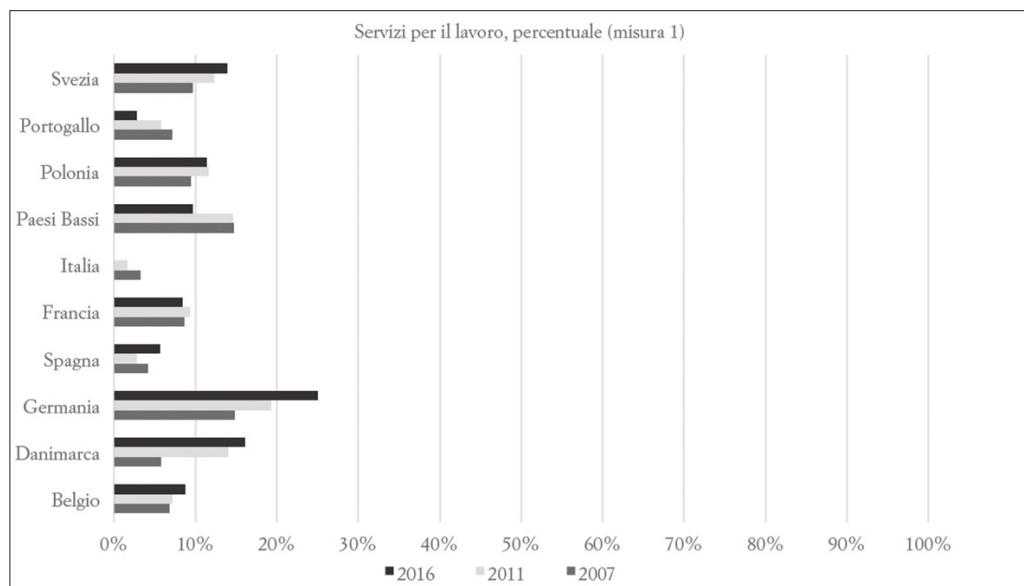
La fotografia è capovolta se consideriamo le Pal (fig. 1c) e quindi gli Spi (fig. 1b). Nell'ultimo gruppo di Paesi (quelli continentali e scandinavi), il finanziamento delle Pal, già sostanzioso, è stato aumentato per affrontare la crisi (Svezia, Polonia e Danimarca) o è rimasto pressoché invariato (Francia e Belgio); nei Paesi mediterranei, invece, l'investimento è diminuito (Italia e Spagna). Ci sono alcune eccezioni anche in questo caso: in Portogallo la spesa per le Pal è aumentata nel tempo, mentre è diminuita in Germania. Nei Paesi scandinavi (Svezia e Danimarca), si è verificata un'evoluzione parallela della spesa per Pal e Spi (in entrambi i Paesi cresce quest'ultima variabile). Nei Paesi mediterranei (Italia e Portogallo, ma non in Spagna), anche il finanziamento per gli Spi è diminuito. Nell'Europa continentale le scelte sono state diverse: il Belgio, e soprattutto la Germania, aumentava la spesa per gli Spi, mentre in Francia rimaneva costante.

Figura 1. Spesa in politiche del lavoro, in euro e in percentuale del PIL

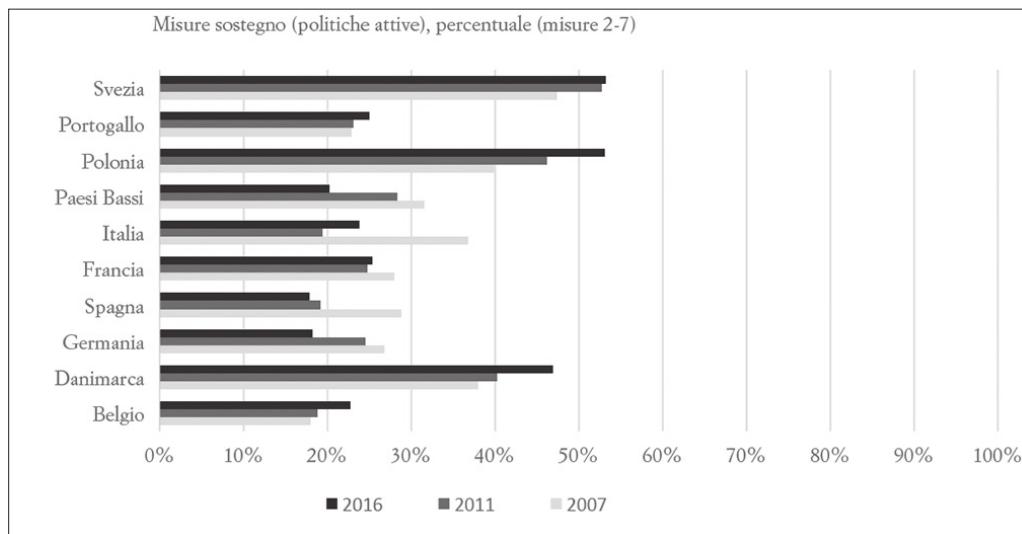
(a)



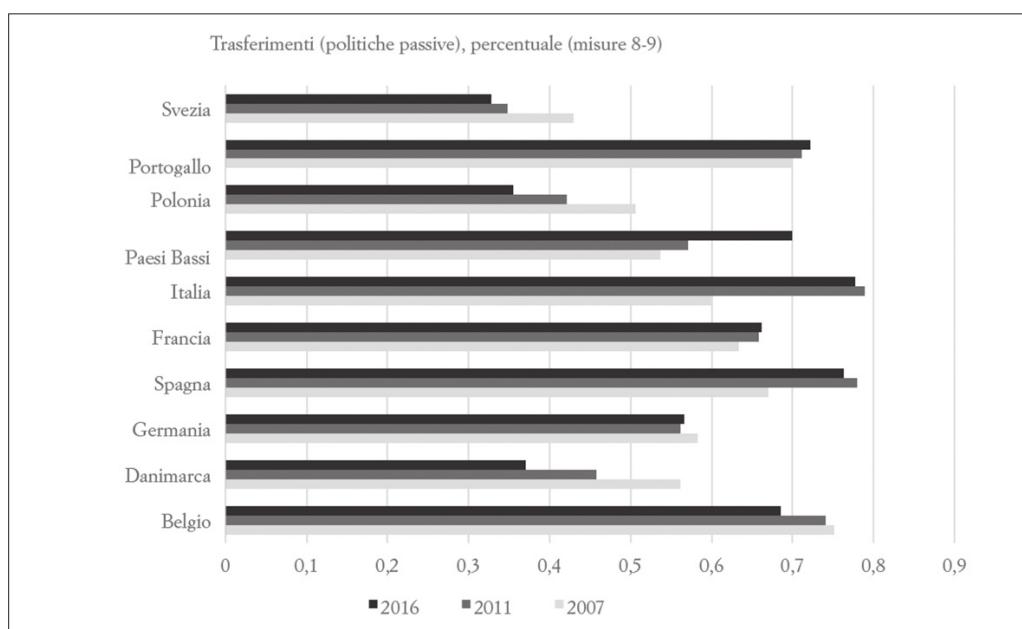
(b)



(c)



(d)

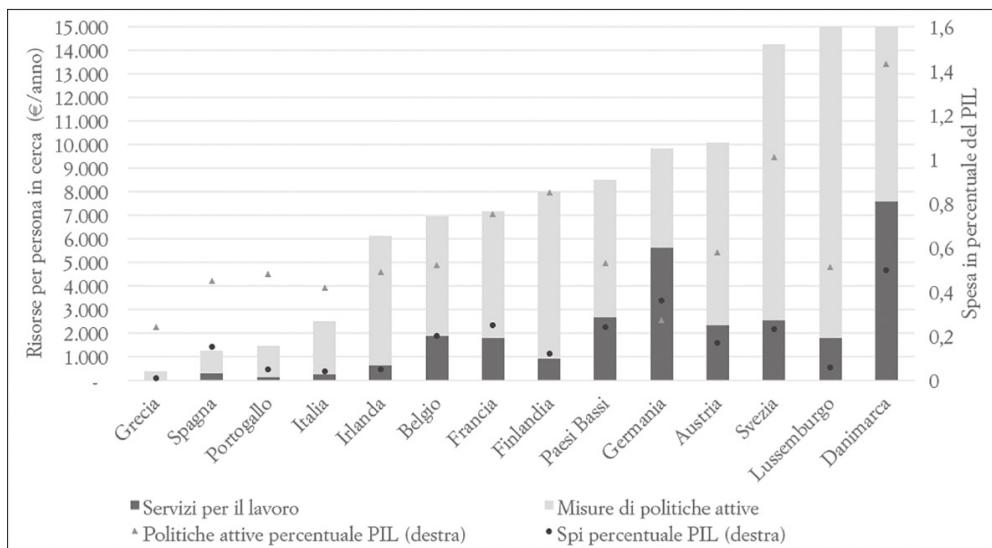


Nota: per Italia, Francia e Spagna le stime 2016 non sono disponibili; i dati si riferiscono al 2015.
Fonte: Eurostat, labour market (2018) (anno di riferimento: 2016).

Consideriamo gli estremi della fig. 2: per le politiche del mercato del lavoro, la Svezia nel 2016 ha speso € 14.000 per persona in cerca, mentre la Spagna poco più di € 1.000. In termini di PIL, la Svezia ne stanzia l'1,1% per le Pal, contro la quota dello 0,4% assegnata dalla Spagna.

Lo stock di persone in cerca di lavoro è chiaramente diverso tra Paesi, e i servizi sono eterogenei, oltre alla composizione della spesa di solito a favore delle Pal. In Svezia il 20% della spesa è destinato agli Spi e l'80% alle Pal. In Germania, le politiche e i servizi ottengono risorse simili. L'Italia si trova in una posizione simile alla Spagna, ma attribuisce quasi tutte le risorse alle Pal.

Figura 2. Ripartizione della spesa tra Pal (chiaro) e Servizi per il lavoro (scuro), risorse per “persone in cerca” e percentuale PIL



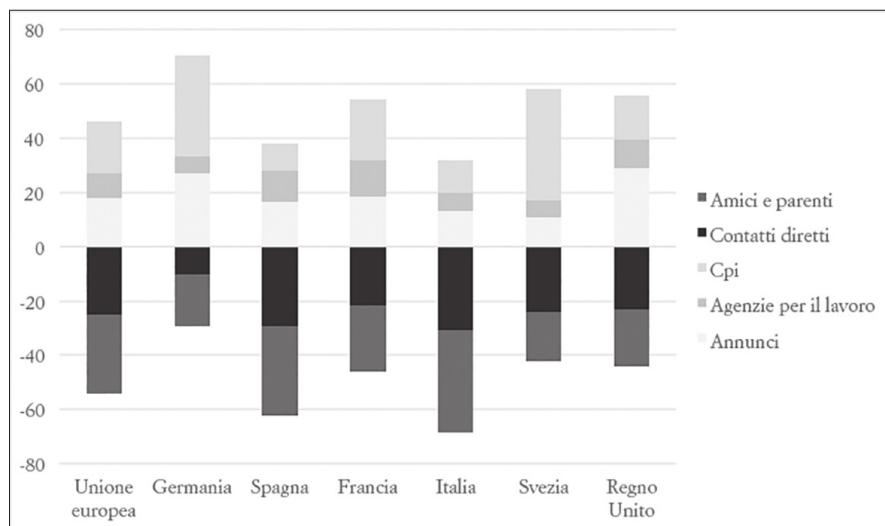
Fonte: Eurostat, Labour Market (2018) (anno di riferimento 2016).

Oltre alle risorse poste in campo e alla rilevanza dello stock di persone in cerca, è necessario introdurre un’ulteriore piano di analisi per ottenere un’accurata comparazione. Infatti, la ricerca di lavoro è nei vari Paesi caratterizzata da diversi gradi di opacità, dettati da costumi e consuetudini nazionali.

La fig. 3 mostra per alcuni Paesi i canali di ricerca prevalenti, distinguendo tra intermediazione formale e informale. Questo approccio consente di distinguere tra Paesi in cui il mercato del lavoro è trasparente, in quanto le opportunità di lavoro sono contendibili da tutti e, al contrario, Paesi in cui l’appartenenza a una rete è decisiva, a causa della palese erosione del mercato provocata dall’intermediazione informale.

L’intermediazione informale è oltre il 60% in Italia e Spagna contro il 40% di Germania e Svezia (Eurostat). In tutte queste aree, ci sono fenomeni di disallineamento rispetto all’istruzione, al territorio, al salario ecc. Tutto ciò comporta una perdita di valore dovuta a marcate inefficienze allocative.

Figura 3. Persone in cerca di lavoro: confronto tra canali *formali* (valori positivi) e *informali* (valori negativi)



Fonte: Eurostat, Labour Market (2018) (anno di riferimento 2016).

Infatti, la ricerca di lavoro si realizza quando si trova un equilibrio tra offerta e domanda. Questo processo – la cosiddetta “matching function” (Petrongolo, Pisarrides, 2001) – è costituito da una fase di ricerca (*search*) e una di abbinamento (*match*). Questo processo di *abbinamento* si realizza attraverso degli intermediari – i cosiddetti “canali di ricerca” – che possono essere informali (passaparola, relazioni ecc.) o formali (concorsi, annunci, selezioni, Spi e agenzie di collocamento private).

Intuitivamente il ricorso a un canale non è neutrale nel tipo di collocazione: infatti, la scelta di un canale, legato al network di appartenenza, è foriera di specifici percorsi lavorativi e di carriera. L'ereditarietà dell'occupazione o dell'attività concorre a frenare l'*ascensore sociale*. Tutto ciò concorre a ridurre l'efficienza del sistema e la giustizia sociale e quindi una presenza dello Stato è quanto mai opportuna e necessaria. Agire sull'intermediazione, sostenendo quella palese, concorre ad aumentare la contendibilità e quindi a frenare la *fuga di cervelli* e il fenomeno crescente dell'*overeducation*. Evidenti le ricadute in termini di scarso rendimento dell'istruzione, di bassa produttività e dei costi individuali e sociali che ciò comporta, in particolare per le donne. Inoltre *inibisce la selezione* e, di conseguenza, *svilisce il merito* (Mandrone, 2011).

Quindi, contrariamente a molti altri ambiti in cui l'accezione delle relazioni sociali è solo positiva (Meliciani, Radicchia, 2016), nel mondo del lavoro è duplice: da un lato possono facilitare l'intermediazione, ma dall'altro possono contrastare un disegno di allocazione ottimale. Infatti, riducendo o sottraendo alla contendibilità molte opportunità lavorative, il sistema perde in efficienza. L'utilizzo delle reti non è neutrale poiché il loro uso comprime le possibilità di qualcun'altro. Questa reciprocità va ben considerata: poiché una non otti-

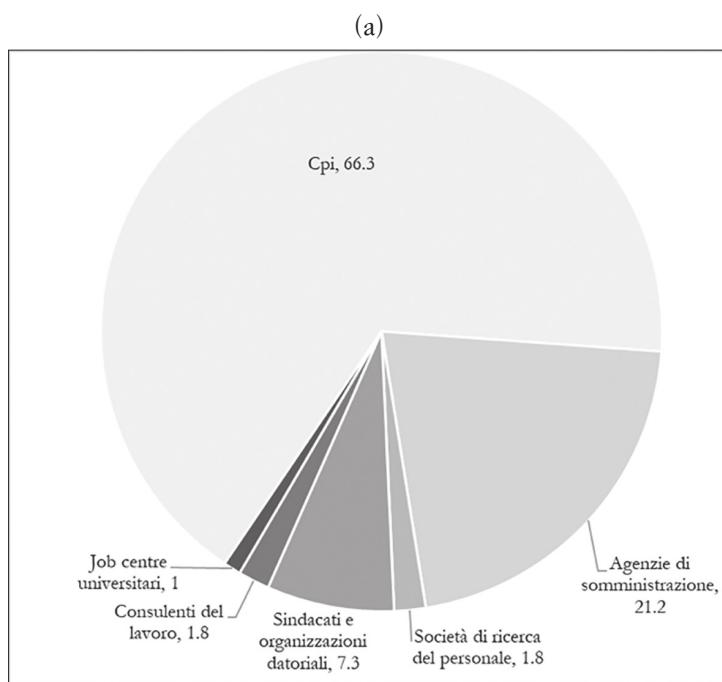
male collocazione individuale può tradursi in costi economici e sociali per l'intero sistema, concorrendo a creare rilevanti fenomeni di *mismatch*.

4. LE PERFORMANCE DEI SERVIZI PER IL LAVORO ITALIANI

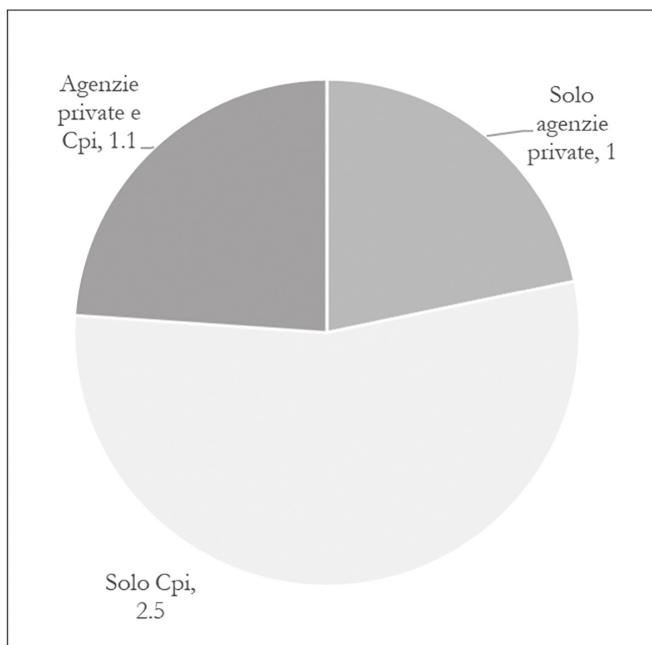
Abbiamo visto come, al di là della configurazione delle politiche economiche, le istituzioni dedicate (Cpi) per interpretare correttamente il ruolo di facilitatori dell'intermediazione, devono essere attrezzate con risorse umane, tecnologiche, professionali e infrastrutturali adeguate e ben distribuite sul territorio, anche in collaborazione con le agenzie private.

Nel nostro Paese il sistema dei servizi per il lavoro è eterogeneo per livelli di prestazione e presenza. La rete dei Cpi è congestionata: il monitoraggio svolto dall'Agenzia nazionale politiche attive lavoro (ANPAL) nel 2018 mostra come nei 552 uffici territoriali, ognuno dei 7.934 operatori abbia oltre 380 utenti l'anno. L'indagine Plus nel 2016 stimava (fig. 4) in oltre 4,6 milioni le persone che ogni anno si rivolgono ai servizi per il lavoro pubblici e privati (Cpi e Agenzie per il lavoro, Apl): due terzi sono appannaggio dell'attore pubblico, i 551 Cpi, i quali devono far fronte a una fila di 2,5 milioni di utenti all'anno. In sostanza l'*innesto* degli operatori privati ha allargato la base di servizio solo in corrispondenza dei target più forti. Ne scaturisce l'immagine di un sistema a due facce: irrobustito e forte con le utenze più spendibili nel mercato dell'intermediazione; congestionato e debole con quelle più deboli e a rischio di marginalizzazione.

Figura 4. Sistema dei servizi per il lavoro: a) composizione e b) utenza



(b)

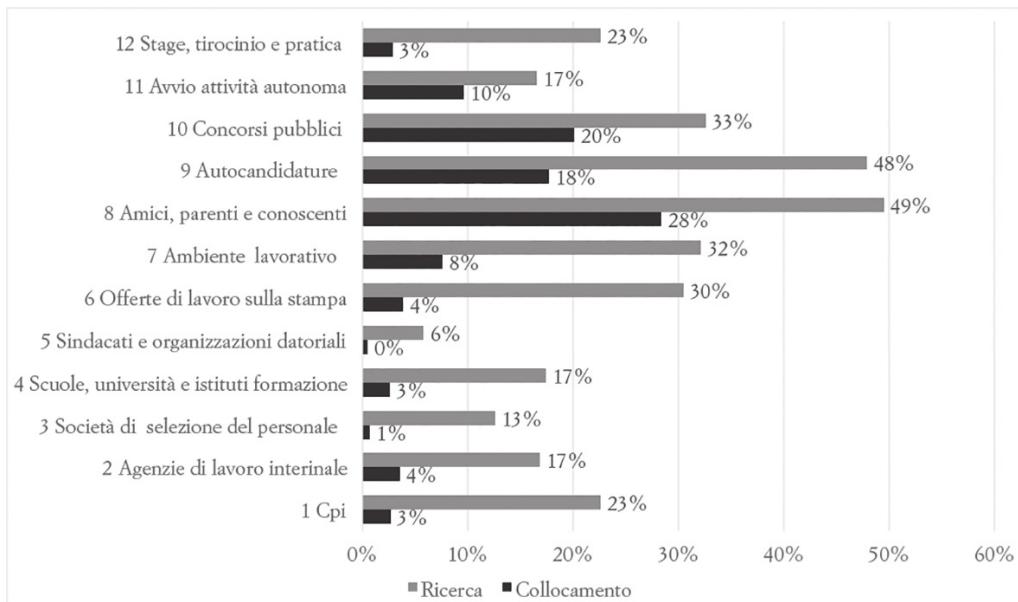


Fonte: Isfol Plus (2014).

Quale ruolo giocano i Cpi in questo processo d'intermediazione? L'evoluzione dagli uffici di collocamento ai Cpi sposta l'attenzione dalla *funzione diretta* di intermediazione lavorativa a una *indiretta*, tesa all'erogazione di servizi di orientamento, informazione e riqualificazione dell'individuo. Va ricordato come i Cpi abbiano un'utenza particolarmente vulnerabile e, sovente, a ciò si aggiunge un contesto povero di opportunità lavorative, per cui vanno valutati rispetto alla capacità di favorire la partecipazione di popolazioni particolarmente difficili da collocare. Questa considerazione, non sempre sufficientemente rimarcata, a nostro avviso rende inopportuna una valutazione dell'efficienza dei Cpi esclusivamente basata sul numero di persone che ottengono un lavoro grazie alla loro azione diretta (3-4%). Più opportuno è valutarli in base all'azione che hanno svolto nel propiziare, indirizzare e informare i cittadini: il 23% ha richiesto servizi, informazioni o sbrigato pratiche (fig. 5).

Il monitoraggio ANPAL del 2017 (ANPAL, 2018) analizza i servizi erogati dai Cpi. Tre sono i principali: servizi generali (questioni amministrative/adempimenti e primo orientamento), bilancio delle competenze (orientamento di secondo livello, certificazione delle competenze, informazioni sulle possibilità di formazione, progetto personalizzato) e accompagnamento al lavoro (CV, assegno di ricollocazione, gestione banche dati, *scouting*). I servizi generali sono erogati in maniera soddisfacente (alta attivazione 98%, bassa criticità 24%). Mentre le altre misure risultano meno soddisfacenti (attivazione al 50% e criticità al 50%). Le cause principali delle criticità sono rinvenute in una forte carenza di personale (50%) e nell'infrastruttura informatica (27%).

Figura 5. Canali di ricerca: funzione diretta (collocamento) e indiretta (aiuto alla ricerca)



Fonte: Isfol Plus (2014).

Il panorama delineato non rassicura sulla capacità del sistema di reggere all'urto di un'ulteriore e più complessa utenza che, verosimilmente, il RdC produrrà nei prossimi mesi. È forse questo il limite principale del disegno della politica: i tempi di realizzazione. Perché non è solo un problema organizzativo o di piattaforme tecnologiche. La professionalità dell'operatore dei nuovi Cpi deve arricchirsi di nuove competenze, la trama dei servizi si allarga (operatori sociali) e l'ambito di intervento diviene multidimensionale.

5. IL PROCESSO CULTURALE DI AVVICINAMENTO AL RD C

La necessità di un reddito nei periodi di disoccupazione involontaria richiede di ripensare alcune misure di welfare che, necessariamente, devono distaccarsi dagli schemi assicurativi del passato, legati al lavoro. Oggi quel binomio è venuto meno poiché l'*attachment* lavoratore-lavoro è molto debole e il cambiamento tecnologico ha superato pure la relazione fisica datore-lavoratore.

La discontinuità lavorativa è da tempo una condizione endemica e problematica nel nostro Paese e, come abbiamo visto, varie sono le ricette per attenuarne gli effetti deteriori. La Commissione Onofri 30 anni fa aveva già previsto tutto:

La grande anomalia della situazione italiana, più che l'entità della spesa complessiva per la protezione sociale, riguarda piuttosto la struttura interna della spesa: i confronti europei mettono in luce infatti [...] marcate distorsioni. Fra queste risalta [...] l'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo

per chi è totalmente sprovvisto di mezzi. Tutti i Paesi europei sviluppati dispongono di questo tipo di schemi e servizi.

La mutata realtà del lavoro e della società richiede l'introduzione di un diritto soggettivo di cittadinanza, immune dall'aleatorietà delle risorse di bilancio [come anni dopo ribadirà una sentenza della Corte Costituzionale, N.d.A.] affiancato da articolate misure di accompagnamento, volte a reintegrare i beneficiari nel tessuto sociale ed economico circostante. [...] Il *minimo vitale* deve rappresentare una rete di protezione cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione, in condizioni di indigenza per ragioni non dipendenti dalla propria volontà, possa accedere per trovare un sostegno economico e servizi per uscire dallo stato di bisogno.

Quelle parole risuonano – ora come un oracolo o ora come una cassandra – tutte le volte che si pone mano in termini concreti a iniziative di riforma e implementazione delle Pal. Si legge, oltre alla necessità di legare le pensioni alla contribuzione e alla demografia, di distinguere tra assistenza e previdenza, di creare nuovi servizi per il lavoro (Cpi e agenzie private) e, infine, di come sia necessario un reddito minimo nelle fasi di disoccupazione involontaria.

La ricerca di lavoro è ormai un'attività senza soluzione di continuità per tutta la vita attiva. È importante sfatare il luogo comune che l'orientamento, la formazione e i servizi che offrono i Cpi servano solo a chi è senza lavoro. Al contrario, dovrebbero diventare per il cittadino uno strumento di navigazione tra istruzione, formazione e lavoro. Questa è la ricetta anche promossa da Gazier e Gautié (2009) che leggono il lavoro in maniera dinamica, considerando i cosiddetti “mercati del lavoro transizionali”, in cui continue “trasformazioni” si succedono nella vita. Il processo di intertransizione – intermediazione e transizione continua (Mandrone, Radicchia, Spizzichino, 2015) – produce una nuova prospettiva per le istituzioni dello stato sociale che dovrebbero assumere una forma evolutiva, in grado di adeguarsi ai cambiamenti tecnologici e organizzativi o ai nuovi bisogni sociali svolgendo, al contempo, una funzione stabilizzatrice anti-ciclica poiché il trasferimento va speso nel mese. Andrebbe in sintesi riconosciuto il superamento del legame tra diritti, reddito e lavoro (Supiot, 1998).

L'operatività del RdC passa per i Cpi. La “domanda” dell'utenza è sempre più frutto di un processo di analisi con gli operatori rispetto ai fabbisogni (non solo) lavorativi del cittadino. Da ciò deriva il ruolo cruciale e complesso del personale (operatore, *coach* o *navigator*), che dovrà essere in grado di fornire una pluralità di servizi e rispondere a molteplici bisogni, qualsiasi politica si attui¹³.

Una risposta a questo nuovo ruolo dei Cpi si potrebbe trovare nello stesso decreto che istituisce il RdC.

Come si dirà (si veda par. 6), in quest'ultimo decreto, infatti, si prevede anche il “patto per l'inclusione sociale” e un possibile ruolo nuovo per i Cpi in collaborazione con i Comuni. Le misure a carattere sociale costituiscono “livello essenziale delle prestazioni”, da garantirsi in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Questa attenzione per il disagio sociale¹⁴ è in continuità con il recente passato: si identifica una specifica tipologia di patto e la strumentazione di base nella valutazione del bisogno dell'utenza, messa a punto per il Reddito di inclusione (Rei). Il decreto fa travalicare la funzione dei Cpi dalle politiche del lavoro e quelle sociali.

¹³ Ogni politica richiede degli attuatori. Sovente, nel nostro Paese, insieme alle misure, è necessario creare i presidi deputati a erogarle, con un doppio sforzo che rallenta l'intervento e l'effetto della politica.

¹⁴ Difficile che una persona in *marginalità estrema* riesca a produrre un Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) o ad avere un'identità digitale (Sistema pubblico di identità digitale, SPID).

Tuttavia, la figura dell'assistente sociale è ben identificata, l'ambito strutturato da tempo e questa utenza spesso ha anche esigenze sanitarie, per cui richiedono una multidimensionalità nel trattamento che è, per ora, al di fuori della dotazione dei Cpi.

Questa funzione di *deragliatore sociale*, che pone l'individuo in contatto con il giusto ingranaggio del sistema, farebbe dei Cpi un referente unico tra utenza, servizi privati e istituzioni pubbliche, deputate all'attivazione della vita economica e sociale degli individui. Tutto questo richiede un lavoro di concerto estremamente rilevante e, forse, l'assetto istituzionale attuale non è l'ideale per realizzare tale disegno. Il sociale, il lavoro, la scuola hanno logiche e approcci, tradizionalmente, diversi e poco integrati. Questa nuova funzione impone un *cambio di paradigma* netto ai Cpi: si passa dall'individuo al nucleo familiare.

6. IL RUOLO DEI CPI E DEGLI OPERATORI PRIVATI NELL'IMPLEMENTAZIONE DEL RdC

A partire dal marzo 2019, è stato possibile presentare le domande per l'accesso alla nuova misura; sintetizzando, il RdC viene erogato a italiani e stranieri residenti in Italia da almeno 10 anni; è uno strumento di sostegno economico rivolto alle famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà: Isee inferiore a € 9.360, patrimonio immobiliare inferiore a € 30.000 e mobiliare a € 6.000; nessun familiare deve essersi dimesso dal lavoro nei 12 mesi precedenti.

Come anticipato, nell'introdurre il RdC – sarebbe meglio dire *reddito minimo garantito* (Impellizzieri, Spattini, 2019) – si è scelto di colorarne l'anima in senso *lavoristico*. Non solo, e non tanto, come detto, il RdC è espressamente qualificato come una “misura di politica attiva”, ma soprattutto da questa definizione discende l'estensione anche a questa politica di tutto, per così dire, l'*armamentario* tipico delle prestazioni sociali condizionate. Peraltra – secondo i dettami del cosiddetto “quasi mercato”¹⁵, già ampiamente promossi dal *Jobs Act* – nel settore dell'erogazione dei servizi al lavoro sono chiamati in causa anche gli operatori privati nell'implementazione della condizionalità, apparentemente posti in condizioni di parità con quelli pubblici.

Tuttavia, seppure sostenuto dell'apporto dei privati, alla luce delle evidenze presentate, pare difficile che il sistema dei servizi al lavoro sarà in grado di gestire la complessa procedura di *presa in carico*, illustrata nella fig. 6, anche degli oltre 2,7 milioni di destinatari del RdC¹⁶.

Infatti, così come i disoccupati titolari di un'indennità di disoccupazione (la Nuova assicurazione sociale per l'impiego, NASPI, la DIS-COLL, ma anche la Cassa integrazione guadagni, CIG, in alcuni casi), tranne alcune eccezioni, tutti i componenti del nucleo familiare che beneficia del RdC – se maggiorenni, disoccupati e non impegnati in percorso di studi – sono tenuti, a pena di decadenza, a dichiararsi immediatamente disponibili al lavoro e ad aderire a un “percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale” (grigio chiaro nella fig. 6). Sono esonerati *di diritto* da questi obblighi solo i beneficiari della Pensione di cittadinanza, i pensionati o comunque i

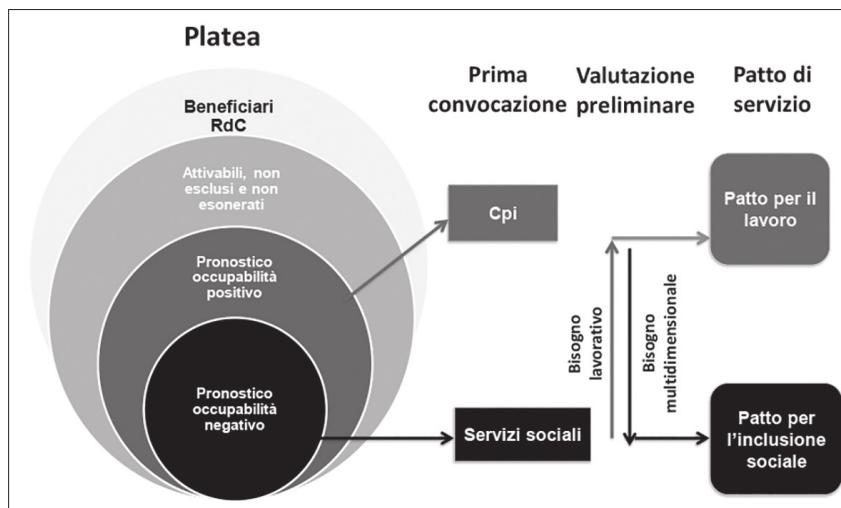
¹⁵ Secondo tale approccio teorico, i servizi pubblici continuano a essere finanziati dallo Stato, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: essa concentra piuttosto la propria attività sul *policy making* e sul *policy monitoring* (Marocco, 2011).

¹⁶ La platea del RdC è stimata, con un tasso di utilizzo dell'85%, dall'ISTAT in 1,3 milioni di famiglie (oltre 700.000 al Sud) e 2,7 milioni di individui. Leggermente inferiori le stime dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Il ministero del Lavoro stima 1,7 milioni di famiglie e 4,9 milioni di individui. Più inattivi che disoccupati, più single che famiglie.

soggetti di età pari o superiore a 65 anni, nonché i disabili¹⁷. Invece i *caregivers* (i soggetti con carichi di cura in presenza nel nucleo di minori di tre anni, o soggetti con disabilità grave o non autosufficienti)¹⁸, i *working poors* (lavoratori il cui reddito complessivo annuo lordo non superi gli € 8.000 se dipendenti, € 4.800 se autonomi) e i soggetti impegnati in corsi di formazione non beneficiano di un'esclusione automatica, ma la decisione sull'esonero è rimessa all'ufficio che effettua la *presa in carico*¹⁹.

Sulla base di un *pronostico di occupabilità* – e cioè alcune condizioni soggettive che dovranno certificare *ex ante* la distanza dal mercato del lavoro –, la legge determina l'ufficio competente alla prima convocazione dei beneficiari del RdC da inserire nel percorso personalizzato²⁰. Sono considerati meno distanti (grigio scuro della fig. 6): i disoccupati non di lunga durata (cioè da non più di due anni); i beneficiari di NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria (oppure quanti hanno terminato da non più di un anno di beneficiarne); coloro che hanno sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio ancora valido; coloro che non hanno sottoscritto un progetto personalizzato nell'ambito della procedura di erogazione del Rei (si veda *infra*); e tutti i soggetti di età pari o inferiore a 29 anni. In questo caso (esito positivo del pronostico di occupabilità), l'ufficio competente alla prima convocazione è il Cpi regionale. In caso contrario, competente alla prima convocazione è il servizio comunale per il contrasto alla povertà (nero nella fig. 6).

Figura 6. La procedura di presa in carico dei beneficiari del RdC



¹⁷ Le persone con disabilità possono comunque manifestare la loro disponibilità al lavoro, nei limiti del cosiddetto collocamento mirato. Si aggiunga che altre categorie di esonerati potranno essere determinati dalla Conferenza unificata.

¹⁸ Criticamente, Saraceno (2019) sottolinea la scarsa attenzione prestata alla povertà minorile, come dimostrata dall'assenza di servizi di miglioramento per l'occupabilità e sostegno rivolti ai *caregivers*, nonché la scala di equivalenza per la ricalibrazione del beneficio economico, che penalizza le famiglie numerose.

¹⁹ Altre categorie di esonerati potranno essere determinati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

²⁰ È direttamente la piattaforma digitale di gestione del RdC che comunica ai Cpi regionali o ai Comuni i nominativi a seconda del pronostico di occupabilità.

A seguito della prima convocazione, il servizio competente svolge una valutazione preliminare volta, tra l'altro, a verificare l'attendibilità del pronostico di occupabilità fissato *ex lege*. Infatti, da una parte, è previsto che se il Cpi, nonostante il pronostico positivo, ravvisi particolari criticità nel nucleo familiare, tali da rendere difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, può inviare il beneficiario al servizio comunale. Dall'altra e allo stesso modo, se lo stesso Comune, in esito alla valutazione preliminare, verifichi che i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, la legge stabilisce che competente è il Cpi. Questa sorta di *passeggio del testimone* tra amministrazioni è piuttosto articolato e richiederà, nella pratica attuazione, una particolare integrazione tra i sistemi, anche per evitare deleteri *rimpalli di responsabilità* tra sistemi.

Ultima fase è quella della stipula del patto di servizio. A seconda degli esiti del pronostico di occupabilità – come detto fissato *ex lege*, ma poi verificato dagli operatori dei Cpi e dei Comuni –, il beneficiario stipula l'opportuna tipologia di patto. Ove il bisogno sia complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono il Patto per l'inclusione sociale, le cui caratteristiche sono riprese dalla disciplina del Rei, di cui in particolare è stato fatto salvo l'istituto dell'“équipe multidisciplinare”. In questo caso, è previsto che l'operatore sociale, a seconda dei bisogni del nucleo familiare più rilevanti emersi dal primo contatto, costruisca l'équipe attingendo dai sistemi dei “servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione”. I diversi sistemi, a livello territoriale, sono chiamati a mobilitarsi con un approccio “multidisciplinare” per rispondere al meglio a un bisogno del cittadino che è tipicamente multidimensionale. L'integrazione istituzionale corrisponde quindi alla multidisciplinarietà degli interventi da declinare nel “progetto personalizzato”, il quale appunto include, oltre agli “interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà”, “gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative, e delle altre aree di intervento eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione” (D'Emilione, Mandrone, 2019).

Nel caso in cui il bisogno sia lavorativo, il beneficiario del RdC è tenuto alla stipula del Patto del lavoro, i cui contenuti sono del tutto analoghi, tranne che per alcune integrazioni, al “patto di servizio personalizzato”, introdotto da un decreto attuativo del Jobs Act (D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150).

La condizionalità che accompagna il RdC appare più severa (Marocco, 2019) rispetto a quella imposta ai titolari di trattamenti di disoccupazione (e anche a quella prima prevista per i beneficiari del Rei). Peraltro, nel caso del RdC, l'inadempimento da parte di uno dei componenti del nucleo familiare riverbera i propri effetti su tutti gli altri, sanzionati con la riduzione o la decadenza dal beneficio economico (Pascucci, 2019).

Quello che interessa qui sottolineare è che sicuramente i carichi di lavoro dei Cpi aumenteranno (Olivieri, 2019), posto che questi, oltre a verificare la condizionalità nei trattamenti di disoccupazione, dovranno fare altrettanto nel caso del RdC; peraltro in questo caso la cosiddetta “presa in carico” è ripetuta per il numero di componenti del nucleo familiare attivabili²¹.

Forse proprio per il timore che l'operatore pubblico non sia in grado di *reggere l'impatto*, inaspettatamente, si promuove il principio della *libertà di scelta* dei beneficiari del RdC

²¹ Mentre l'INPS si occupa della fase di irrogazione delle sanzioni, i Cpi devono comunicare, “entro e non oltre cinque giorni lavorativi dal verificarsi dell'evento da sanzionare”, le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni stesse.

nella scelta dell'operatore e cioè la parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e private nella gestione della condizionalità.

In primo luogo, infatti, si prevede che, se previsto a livello regionale, il Patto per il lavoro potrà essere sottoscritto presso un operatore accreditato, andando, in questo caso, addirittura, oltre il *Jobs Act*, il quale, di regola aveva escluso questa possibilità. Soprattutto, in secondo luogo, è disposta l'attribuzione, fino alla fine del 2021, a coloro che stipulano il Patto per il lavoro, dell'assegno di ricollocazione (AdR). L'istituto, introdotto dal *Jobs Act*, introduce un *quasi mercato* nei servizi di assistenza alla ricerca di una nuova occupazione: i titolari dell'AdR ricevono cioè un *voucher* spendibile presso un Cpi, oppure un presso un operatore privato accreditato, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro per un periodo di sei mesi rinnovabili. L'operatore prescelto è chiamato anche a gestire la condizionalità e irrogare le relative sanzioni. Peraltro, va segnalata una differenza sostanziale rispetto al passato: nel *Jobs Act* l'AdR era a richiesta del disoccupato (“qualora ne facciano richiesta”), qui è obbligatorio (il beneficiario del RdC “decorsi trenta giorni dalla data di liquidazione della prestazione riceve dall'ANPAL” il *voucher*), con una decisa spinta alla diffusione dell'istituto, a condizione che le risorse stanziate siano sufficienti a coprire la platea²².

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Oltre ai limiti funzionali ereditati dal passato, continuano a congiurare sulla capacità dei Cpi di far fronte a queste nuove sfide anche il complesso assetto istituzionale delle Pal, ovverosia la competenza condivisa tra Stato e Regioni (Marocco, 2016), sistemi locali del lavoro assai eterogenei e piattaforme informatiche tutta da costruire²³. Se i territori saranno gelosi delle proprie vacancy, orgogliosi dei propri sistemi²⁴ (anche avvalendosi delle agenzie private), confidenti nella sussidiarietà, forte è il rischio di comportamenti opportunistici, di migrazioni interne e di complessi sistemi di compensazione (come avviene nella sanità). E cosa succederà quando alcune Regioni, grandi contributrici, come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna concluderanno l'*iter* per l'attivazione della cosiddetta “autonomia differenziata”²⁵? Il fine redistributivo e mutualistico verrà meno (Viesti, 2019)? Meno risorse, meno trasferimenti.

L'aumento dell'utenza dei servizi ha indotto molti Paesi a dotarsi di sistemi più moderni e complessi, in grado di connettersi su tutto il territorio e di indirizzare rapidamente i cittadini in percorsi di orientamento e formazione finalizzati a una tempestiva collocazione. Pertanto, qualsiasi intervento si voglia fare a favore dei cittadini relativamente al tema del lavoro, della formazione, dei servizi di accompagnamento, dei RdC e delle strutture

²² Il decreto istitutivo del RdC, per così dire, *scippa* la misura a una diversa platea cui era originariamente attribuita (i perceptorii di NASpI da più di quattro mesi), disponendo la sospensione dell'erogazione in loro favore.

²³ Il decreto istitutivo del RdC istituisce, relativamente al lavoro, il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIULP) e, relativamente all'inclusione, il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), su cui si veda Impelizzieri e Spattini (2019).

²⁴ I Paesi che da più tempo attuano schemi di reddito base o di sussidi per chi è senza lavoro hanno abbandonato sistemi di profilazione rigida per definire l'indice di svantaggio e una condizionalità esasperata per controllare i costi, tornando a un trattamento personalizzato. Semmai concreti sono i rischi che gli operatori privati facciano *creaming* per trattare individui più facili da collocare, i più redditizi.

²⁵ La Costituzione riconosce la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, tra l'altro, in tutte le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente, come le politiche attive. Le tre regioni citate nel testo hanno avviato le procedure per ottenere queste forme di ulteriore autonomia.

d'orientamento, richiede presidi sul territorio: un'infrastruttura capillare, specializzata e moderna. Tuttavia, giunti con 20 anni di ritardo, non dobbiamo ripercorrere pedissequamente i sistemi di chi ci ha preceduto, commettendo inevitabilmente degli errori o dovenendo gestire un sistema che quattro lustri fa era ottimale, ma che oggi potrebbe essere disegnato diversamente. In particolare, avere grandi uffici per il lavoro potrebbe tradursi in file lunghissime ed estenuanti per l'utenza. Non si vuole un magnifico ufficio ottocentesco, ma un sistema di servizi integrati con le tecnologie attuali, affinché si realizzi un'erogazione di servizi moderni, tempestivi e orientati al cittadino.

Inoltre, nulla si fa per allargare il mercato del lavoro e renderlo trasparente e concorrenziale. Ancora una volta si trascura il “come” si trova lavoro, passaggio nevralgico per garantire le pari opportunità, mobilità sociale e meritocrazia, oltre che per interrompere la *fuga di cervelli*. Si dovrebbero legare tutti gli incentivi non al mero conferimento dei posti di lavoro alle banche dati pubbliche, come prevede il decreto che istituisce il RdC, ma a una selezione garantita dai Cpi. Non si intende un sistema di concorsi, costoso e lento, ma un set di incentivi, secondo la logica del *nudging* (Thaler, Sunstei, 2008), affinché il comportamento dei datori di lavoro per selezionare il personale si apra maggiormente, superi le reti professionali e personali, in maniera trasparente. Ad esempio, il datore dà comunicazione al Cpi dell'opportunità, l'operatore del Cpi propone dei candidati (oltre a quelli forniti dal datore) e garantisce sui criteri di selezione usati, in cambio si ottiene l'agevolazione (sgravio contributivo, RdC, formazione ecc.).

Molte altre funzioni, in qualità di punto di accesso unico alle prestazioni sociali e alle politiche del lavoro, potrebbero essere assolte dai Cpi. Il Cpi *ideale* dovrebbero essere uno strumento di navigazione per la vita attiva. Il rapporto dovrebbe iniziare quando il cittadino è ancora a scuola (*childcare*, scelte scolastiche e orientamento), continuare nella fase di transizione (scuola-lavoro, perdita lavoro, ricerca), nell'evoluzione occupazionale (modulazione impiego, carriera, formazione continua), nelle difficoltà (precarietà, maternità, disagio) e concludersi con il ritiro dal lavoro. Anche per questo va introdotto nei Cpi il referente personale (operatore, *coach* o *navigator*) che come un medico condotto (immagine cara al prof. Dell'Aringa) ti segua negli anni come un partner esperto, un sindacalista personale, un mediatore tecnologico (affinché i cambiamenti diventino opportunità), una sorta di difensore civico (l'*ombudsman*).

La soluzione *non originale* nel RdC è quella di trasferire lo stesso beneficio economico all'impresa, sotto forma di decontribuzione²⁶. Concreto è il rischio che trasferimenti di importo uniforme comportino un disincentivo alla partecipazione per il Mezzogiorno, in cui il 45% delle retribuzioni è inferiore a € 780 (audizione Senato dell'INPS). Rimane cioè aperta la questione del diverso trattamento (condizionalità) riservato dal legislatore agli individui rispetto alle imprese. Negli anni, raramente, si è riusciti a selezionare gli aiuti alle imprese, utilizzando le risorse per promuovere o correggere gli assetti del sistema produttivo, notoriamente più vocato ad attività economiche tradizionali, *labour-intensive* e a bassa intensità tecnologica. La condizionalità che accompagna l'erogazione del RdC si configura in termini quasi paternalistici, con invasioni della sfera privata, divieto di consumi di beni e l'imposizione di attività sociali, in qualche modo compensative del beneficio erogato. Sottende questo approccio quella che Saraceno (2018) chiama “una certa idea di povertà”, che vede i poveri “inaffidabili, moralmente deboli, [...] vanno messi sotto

²⁶ Nel Mezzogiorno, l'incentivo può essere cumulato con la decontribuzione per i disoccupati da sei mesi con meno di 35 anni. È previsto il credito d'imposta in caso di incapacità contributiva.

tutela". Le imprese, invece, beneficiano di una franchigia non comprensibile, che si scontra con la necessità invece di una riconversione verso attività a maggior valore aggiunto e tecnologico, di rendere contestabili le posizioni lavorative ora collocate informalmente e, infine, di creare una domanda di lavoro qualificato necessaria ad assorbire il capitale umano più strutturato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANPAL (2018), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, in <https://bit.ly/2H6abAk>.
- BAZZANI T. (2017), *Italy, Denmark and Germany. A comparative analysis in active and passive labour market policies*, "European Labour Law Journal", 8, 2, pp. 133-53.
- BEKKER S. (2017), *Flexicurity in the European Semester: Still a relevant policy concept?*, "Journal of European Public Policy", 25, 2, pp. 175-92.
- BERGAMANTE F., MAROCCO M. (2018), *Le politiche attive del lavoro dall'Europa all'Italia: ora o mai più*, in L. Rossotti et al., *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli, Milano.
- BRESCIANI P. G., SARTORI A. (2015), *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare...: apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Franco Angeli, Milano.
- CERRUTO M., MAROCCO M. (2017), *Le politiche attive del lavoro in Italia: il programma Garanzia Giovani tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, "Politiche Sociali/Social Policies", 2, pp. 299-316.
- CORAZZA L. (2013), *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, "DLRI", 35, 3, 139, pp. 489-505.
- DE KONING J., DENYS J., WALWEI U. (1999), *Deregulation in placement services: A comparative study of eight EU countries*, European Commission, Employment and European Social Fund, Bruxelles.
- DEL CONTE M. (2016), *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in A. Di Maio, A. R. Marmo (a cura di), *Vent'anni e un giorno di riforme del lavoro. Dal Pacchetto Treu alla legge Biagi, al Jobs Act*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- D'EMILIONE M., MANDRONE E. (2019), *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 79.
- EUROSTAT (2013), *Labour market policy statistics. Methodology 2013*, in <https://goo.gl/hQZ3Ap>.
- GAZIER B., GAUTIÉ J. (2009), *The "Transitional Labour Markets" approach: Theory, history and future research agenda*, Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne.
- IMPELLIZZIERI G., SPATTINI S. (2019), *La disciplina del reddito di cittadinanza*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 79.
- LISO F. (2006), *I servizi all'impiego*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.
- MADSEN K. (2005), *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a scandinavian welfare state*, CARMA Research paper, 2.
- MANCINI M. (2000), *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione: analisi e confronti internazionali*, Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 4.
- MANDRONE E. (2011), *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, "Rivista di Politica Economica", 27, 1, pp. 83-123.
- MANDRONE E. (2018), *Riforme che tolgono diritti e crescita del populismo*, "Economia e Politica", 16.
- MANDRONE E., RADICCHIA D., SPIZZICHINO A. (2015), *Inter-transizione: intermediazione e transizione lavorativa*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", LXIX, 1, pp. 87-94.
- MAROCCO M. (2007), *L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance*, "Rivista delle Politiche Sociali", pp. 213-30.
- MAROCCO M. (2011), *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano.
- MAROCCO M. (2014), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in D. Gottardi, T. Bazzani (a cura di), *Welfare territoriale – progetto finanziato nell'ambito del programma joint project 2011 promosso dall'Università di Verona*, Collana di Dipartimento di Scienze Giuridiche di Verona – Sezione raccolte e atti di convegno, Esi, Napoli.

- MAROCCHI M. (2016), *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, "DLRI", 149, 1, pp. 203-14.
- MAROCCHI M. (2019), *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all’italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 79.
- MELICIANI V., RADICCHIA D. (2016), *Informal networks, spatial mobility and overeducation in the Italian labour market*, "The Annals of Regional Science", 56, 2, pp. 513-35.
- MOSLEY H., SPECKESSER S. (1997), *Market share and market segment of public employment service*, Discussion Paper FS I 97-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- MUSO S. (2004), *Le regole e l’elusione. Il governo del mercato del lavoro nell’industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- NAPOLI M., OCCHINO A., CORTI M. (2010), *I servizi per l’impiego. Art. 2098*, in *Comm Sch.*, Giuffrè, Milano.
- OLIVERI L. (2019), *Una sfida all’organizzazione dei centri per l’impiego*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all’italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 79.
- PASCUCCI P. (2019), *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, "Menabò di Etica & Economia", 106, 17 giugno, in <https://bit.ly/2x6U6UL>.
- PETRONGOLO B., PISSARIDES C. A. (2001), *Looking into the black box: A survey of the matching function*, "Journal of Economic Literature", XXXIX, pp. 390-431.
- ROSATI S. D. (a cura di) (2011), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo.
- SARACENO C. (2018), *Reddito di cittadinanza, una certa idea di povertà*, "la Repubblica", 4 ottobre.
- SARACENO C. (2019), *RdC: le forti criticità sulla povertà minorile*, "Welforum.it", 10 febbraio.
- SARTORI A., ICHINO P. (2012), *L’organizzazione dei servizi per l’impiego*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, CEDAM, Padova.
- SUPIOT A. (1998), *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, Commissione Europea, Bruxelles.
- THALER R. H., SUNSTEIN C. R. (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, New Haven.
- TRIDICO P. (2014), *Produttività, contrattazione e salario di risultato: un confronto tra l’Italia e il resto d’Europa*, "Economia & Lavoro", 2.
- VALENTE L. (2016), *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, Milano.
- VARESI P. A. (2017), *I servizi per l’impiego*, in G. Santoro Passerelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, Torino.
- VIESTI G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi*, Laterza, Roma-Bari.
- WALWEI U. (1996), *Performance evaluation of public employment services*, Labour Administration Branch, 47, ILO, Genève.