

CAPITOLO 5

I percorsi d'inclusione lavorativa

*Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone
Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana*

Il Reddito di Cittadinanza (RdC), nelle intenzioni del Legislatore, non è solo una misura di contrasto alla povertà. Esso rappresenta, per una quota non trascurabile dei beneficiari, anche uno strumento di politica attiva del lavoro. Come tale prevede un percorso personalizzato di reinserimento lavorativo, della cui utilità ed efficacia molto si è discusso nel Paese, ancora prima della sua implementazione. A due anni dalla sua introduzione il dibattito resta acceso.

Chi vuole cancellare la misura afferma che il Reddito di Cittadinanza disincentiva la ricerca di un impiego, produce un “effetto divano” e agisce negativamente sulla disponibilità a svolgere un lavoro, specie se stagionale. Chi viceversa difende lo strumento, ne rivendica il successo in termini di inclusione e attivazione al lavoro. Chi ha ragione? Senza la pretesa di fornire una risposta univoca ed oggettiva, le analisi qui descritte consentono – questa almeno è l'intenzione – di collocare la discussione su un piano meno ideologico e di ancorarla all'evidenza dei fatti.

A tale scopo, le conclusioni e le indicazioni di policy degli autori sono illustrate in chiusura del lavoro, in modo che ogni lettore possa in modo autonomo - senza condizionamenti- avere il tempo di sviluppare, ripercorrendo i numeri, le cifre, le argomentazioni esposte, una propria valutazione sui punti di forza e debolezza del Reddito di Cittadinanza come misura di politica attiva del lavoro.

Il capitolo è suddiviso in quattro paragrafi. Nel primo è descritto il percorso di inclusione lavorativa previsto dalla normativa nazionale e dalle circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MPLS). Nel secondo sono analizzate le caratteristiche dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro. Il terzo paragrafo illustra il meccanismo di presa in carico messo in pratica dalle Regioni. Il quarto fornisce alcune analisi sugli esiti occupazionali dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro. Terminano alcune riflessioni conclusive e indicazioni di *policy*.

Il lavoro si avvale dei dati pubblicati ed elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dai report periodici dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e da alcune elaborazioni svolte dell'INPS per questo rapporto. Il riferimento temporale è il più recente disponibile per ciascuna fonte di dati utilizzata. Gli aspetti più qualitativi e non osservabili esaminati in questo capitolo provengono principalmente dai focus group con i responsabili regionali in materia di lavoro e i navigator di alcune Regioni condotti appositamente per questo rapporto.

1. Il percorso di inclusione lavorativa previsto dalla normativa

Il decreto legge 4 del 2019, convertito dalla legge 26, prevede che tutti i beneficiari di RdC maggiorenni, non occupati, non frequentanti un regolare corso di studio, esclusi i beneficiari di Pensione di Cittadinanza, i pensionati, le persone con più di 65 anni e quelle con disabilità, sono tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Sono eventualmente esonerati da tale obbligo i componenti con carichi di cura, in riferimento ai minori di 3 anni o ai disabili gravi e non autosufficienti.

I beneficiari del Reddito di Cittadinanza, in possesso di alcune caratteristiche che li dovrebbero rendere più vicini al mercato del lavoro, sono presi in carico dai servizi per l'impiego, al fine di stipulare il Patto per il lavoro entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Ciò avviene in presenza di uno o più dei seguenti requisiti:

i) una condizione di non occupazione inferiore ai due anni; ii) il godimento di sussidi di disoccupazione, anch'esso per un periodo non superiore ai due anni; iii) la sottoscrizione, negli ultimi due anni, del Patto di servizio personalizzato ai sensi del d.lgs. 150/2015⁵⁵; iv) la non sottoscrizione del progetto personalizzato di attivazione e di Inclusione Sociale e lavorativa ai sensi del d.lgs. 147/2017⁵⁶.

La presenza delle suddette caratteristiche è verificata attraverso un apposito sistema informativo predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ricorrendo a diverse banche dati amministrative, tra cui i dati sulle dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro presentate dai disoccupati che si iscrivono ai Centri per l'impiego, utilizzate per calcolare i giorni di disoccupazione a partire dalla data della ultima dichiarazione resa dal disoccupato.

Devono essere convocati dai Centri per l'impiego anche i componenti dei nuclei familiari in cui siano presenti beneficiari vicini al mercato del lavoro se tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, quindi se maggiorenni, con meno di 64 anni, non occupati, né studenti, né disabili, né pensionati o titolari di Pensione di Cittadinanza. Tutti i maggiorenni di età inferiore a 29 anni devono, infine, essere presi in carico dai CPI, anche se il loro nucleo familiare è stato indirizzato ai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale.

La lista degli eleggibili è inviata, per il tramite delle Regioni, ai Centri per l'impiego, che devono adempiere alla convocazione entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Se non l'hanno già fatto, presso i CPI, i beneficiari devono dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, dopo la quale sono sottoposti ad una "profilazione quantitativa", basata su dati anagrafici e professionali, che li ordina in base ad un rischio crescente di permanenza nella con-

55 Sono tenuti a stipulare il Patto di servizio personalizzato tutti i disoccupati iscritti presso un Centro per l'impiego che danno la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione a misure di politica attiva.

56 Il d.lgs. 147/2017 prevede che i beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) debbano aderire ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà, tramite azioni di supporto all'integrazione lavorativa, sociale e/o civica.

dizione di disoccupazione. In un secondo momento, sempre presso il Centro per l'impiego, gli stessi individui sono sottoposti ad un'intervista, il c.d. orientamento di base, per indagare aspetti più qualitativi, non facilmente misurabili, come la motivazione e l'attitudine a cercare un'occupazione, i cui risultati sono utilizzati per elaborare un profilo di occupabilità ("profilazione qualitativa"). Nel caso in cui emerga un bisogno complesso e multidimensionale, i beneficiari sono rinviati ai servizi sociali dei Comuni, per la sottoscrizione di un Patto per l'Inclusione Sociale.

Dopo la profilazione, quantitativa e qualitativa, i CPI devono stabilire per ciascun beneficiario i contenuti del Patto per il lavoro, che assume le caratteristiche di un servizio personalizzato. Il Patto per il lavoro prevede che i beneficiari siano tenuti a registrarsi in un'apposita piattaforma digitale, che svolgano ricerca attiva del lavoro, che accettino di essere avviati a corsi di formazione o riqualificazione professionale o progetti per l'auto-imprenditorialità, che sostengano i colloqui psicoattitudinali e eventuali prove di selezione e che accettino almeno una di tre offerte di lavoro congrue. La congruità dell'offerta di lavoro è determinata sulla base della distanza del luogo di lavoro rispetto alla residenza, della coerenza con le esperienze professionali precedenti e dell'adeguatezza della retribuzione.

La normativa prevede un meccanismo di condizionalità molto stringente per i beneficiari che non adempiono agli obblighi previsti dal Patto per il lavoro. Le sanzioni vanno dalla decurtazione di una mensilità, alla prima mancata presentazione alla convocazione o alla mancata partecipazione a iniziative di orientamento, fino alla decadenza nei casi di ripetuta indisponibilità o irreperibilità. È disposta la decadenza anche nei casi di non accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue.

Come politiche di avviamento al lavoro e di attivazione lavorativa, il decreto che ha introdotto il RdC ha disposto l'erogazione dell'assegno di ricollocazione⁵⁷, da usufruirsi presso i CPI stessi o

57 Si tratta di un voucher da spendere presso agenzie per il lavoro private o presso i Centri per l'impiego in prestazioni di servizi di assistenza intensiva personalizzata per la ricerca di occupazione di cui, precedentemente all'introduzione del RdC, usu-

presso le Agenzie per il lavoro () private, e di un sistema di incentivi per il datore di lavoro che assume i beneficiari del RdC e per gli enti di formazione accreditati che garantiscono un percorso formativo o di riqualificazione professionale finalizzato all'assunzione (c.d. Patto di formazione).

Per rafforzare i servizi per il lavoro, cui il Legislatore ha richiesto un eccezionale contributo, l'introduzione del RdC è stata affiancata da un piano straordinario di potenziamento dei CPI, sia in termini di personale che di dotazione infrastrutturale, e dall'assunzione dei c.d. navigator. Questi ultimi sono collaboratori di ANPAL Servizi il cui compito è assicurare un'attività di assistenza tecnica territoriale a supporto degli operatori dei CPI nella fase di avvio del Reddito di Cittadinanza. Secondo quanto previsto dalla normativa, la loro funzione non dovrebbe intendersi in sostituzione delle funzioni dei CPI, ma in raccordo e a supporto di essi, previo accordo in sede di convenzione tra la singola Regione e ANPAL Servizi. Il piano straordinario di potenziamento prevede, nello specifico, che essi supportino gli operatori dei CPI nella definizione del piano personalizzato, nel raccordo con i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro, valorizzando le opportunità espresse dalle imprese e dal sistema di istruzione e formazione, e che collaborino affinché siano assicurati i diritti e i doveri dei beneficiari.

Nell'insieme, la *governance* del RdC, prevista dalla normativa, risulta molto articolata e complessa. Nei prossimi paragrafi si cercherà di capire come le prescrizioni normative siano state effettivamente messe in pratica.

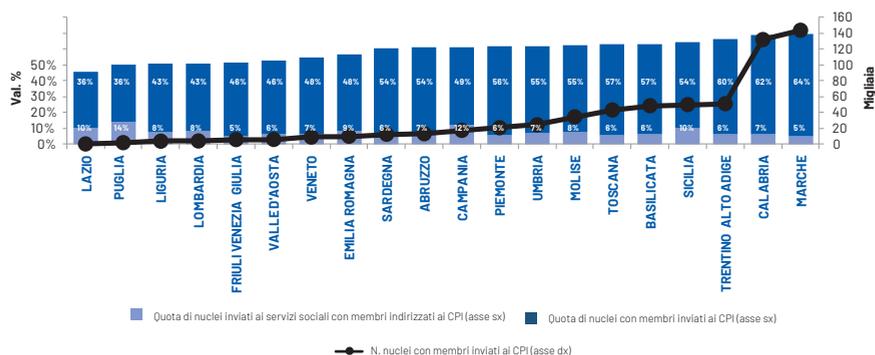
2. Le caratteristiche dei beneficiari nel percorso di inclusione lavorativa

Al 31 gennaio 2021, i nuclei beneficiari di RdC indirizzati ai percorsi di inclusione lavorativa sono, a livello nazionale, circa 530mila, il 49% del totale dei nuclei indirizzati, a seconda delle loro caratte-

fruibano i beneficiari della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI).

ristiche, ai Centri per l'impiego o ai servizi sociali⁵⁸. Circa 104mila sono invece i nuclei indirizzati ai servizi sociali, i cui membri con meno di 29 anni sono però inviati ai servizi per il lavoro (cfr. capitolo 4). La presenza di nuclei indirizzati ai percorsi di inclusione lavorativa è maggiore nelle Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro e del Nord del Paese, sebbene vi siano alcune eccezioni (Figura 1).

Figura 1. I nuclei beneficiari indirizzati ai servizi per il lavoro Valori assoluti e in rapporto al totale dei nuclei tenuti al Patto per il lavoro o al Patto per l'inclusione sociale – Dati al 31.01.21



Fonte: nostre elaborazioni su dati MLPS

Ad esempio, fra le Regioni del Sud, spicca per comportamento anomalo la Puglia, in cui la quota inviata ai percorsi di inclusione lavorativa è significativamente più bassa delle altre Regioni meridionali. All'opposto, fra le Regioni del Centro e del Nord, spiccano il Trentino Alto Adige ed in misura minore, ma non trascurabile, la Toscana, che hanno valori superiori alle circoscrizioni di appartenenza. La quota di nuclei con componenti giovani inviati ai servizi per il lavoro è più elevata in Campania, Puglia e Sicilia.

2.1 Le caratteristiche dei beneficiari emerse dai dati

⁵⁸ I dati qui riportati, i più recenti ad oggi disponibili, provengono da alcune elaborazioni svolte per questo rapporto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ringraziamo per la preziosa collaborazione.

Ragioniamo ora sulla composizione dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza soggetti alla stipula del Patto per il lavoro. Quali sono le caratteristiche prevalenti?

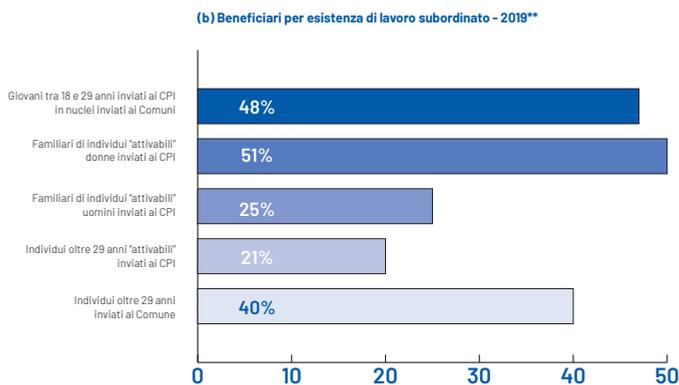
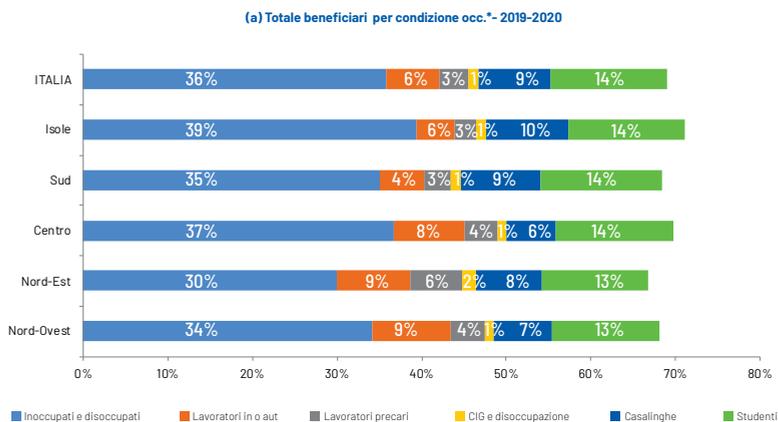
Iniziamo dall'analisi della condizione occupazionale⁵⁹ che hanno i beneficiari di RdC da cui emerge come categoria rilevante quella degli inoccupati, persone senza un lavoro e che non percepiscono sussidi di disoccupazione o altre forme di sostegno al reddito. Essi rappresentano il 36% dei componenti a livello nazionale ed arrivano anche al 39% nelle Isole (Figura 2a). Il lavoro, sia precario che stabile, ma comunque insufficiente a lasciare le famiglie al di fuori della povertà, è all'opposto più presente nelle Regioni del Nord del Paese. La presenza di persone considerate in stato di inattività, come la casalinga e lo studente, che la normativa sul RdC ha indirizzato ai servizi per il lavoro se facenti parte di nuclei con componenti vicino al mercato del lavoro o se con meno di 29 anni, tende ad essere maggiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. I disoccupati percettori di ammortizzatori sociali, insieme ai cassaintegrati, persone che sono senza lavoro ma che hanno da poco concluso un rapporto, rappresentano appena l'1% dei beneficiari.

Una quota non irrisoria dei beneficiari che la normativa ritiene più vicini al mercato del lavoro, il 21%, in realtà non ha mai avuto un rapporto di lavoro alle dipendenze nella sua storia lavorativa (Figura 2b). Questo perché la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro resa da un disoccupato ai CPI, sulla base della quale la normativa individua i beneficiari vicini al mercato del lavoro, non ne implica necessariamente una attivazione lavorativa ma può essere fatta anche solo per usufruire di una qualche forma di assistenza sociale. I beneficiari indirizzati ai servizi per l'impiego perché han-

59 L'informazione sullo status occupazionale proviene dalle DSU presentate da tutti i beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Per ciascun componente del nucleo, viene dichiarata l'attività lavorativa alla data di presentazione scegliendo tra 1) lavoratore dipendente, 2) lavoratore dipendente a tempo determinato o con contratto di apprendistato, 3) lavoratore con contratto somministrato, 4) lavoratore parasubordinato, 5) lavoro accessorio, 6) lavoratore autonomo, 7) lavoratore o disoccupato con sostegno al reddito (CIG, NASPI, mobilità, ecc.), 8) non occupato, 9) pensionato, 10) studente, 11) casalinga, 12) altro. I dati provengono da alcune elaborazioni svolte da INPS per questo rapporto, che ringraziamo per la collaborazione.

no dato dichiarazione di disponibilità al lavoro da non oltre due anni sembrano quindi molto più lontani dal mercato del lavoro di quanto pensava il Legislatore.

Figura 2. Beneficiari per caratteristiche occupazionali



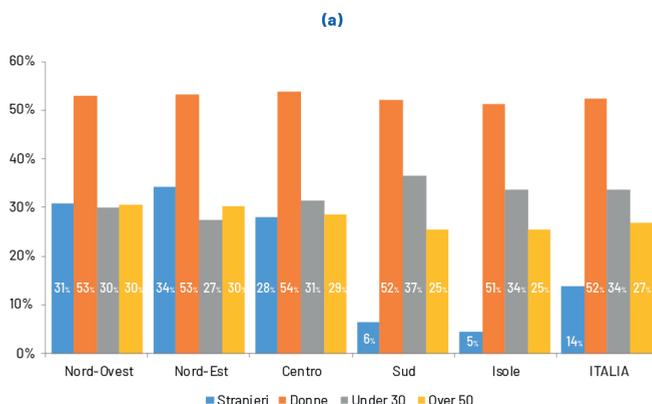
Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS* e MLPS**

La quota di persone prive di esperienze lavorative alle dipendenze è comunque e, ovviamente, maggiore, pari a circa il 40%, tra gli individui in età da lavoro che fanno parte di nuclei inviati ai servizi sociali, ed arriva al 50% tra gli under 30 e tra i familiari di sesso femminile di componenti vicini al mercato del lavoro. Questi ultimi

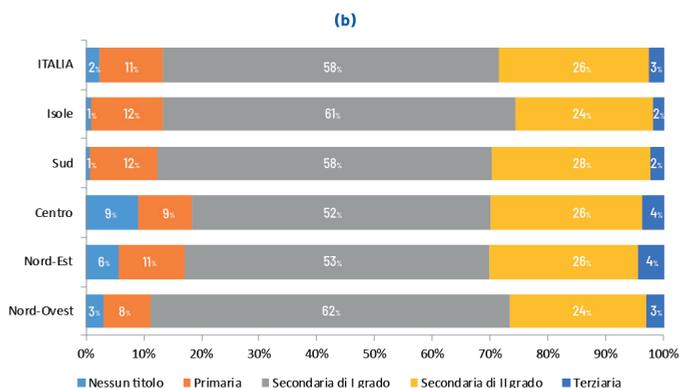
mi sono dunque indirizzati ai CPI nonostante siano ben lontani dal mercato del lavoro, e probabilmente da molto tempo.

L'analisi dei beneficiari per caratteristiche socio-demografiche mostra una elevata presenza di quelle tipologie di soggetti che hanno tipicamente maggiori difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro o più spesso si trovano in una condizione di inattività. I beneficiari sono, infatti, in maggioranza donne (52%) e il 14% ha cittadinanza straniera, anche se con differenze accentuate a livello territoriale (Figura 3a). Al Sud e nelle Isole gli stranieri sono appena il 5-6%, mentre al Nord arrivano ad rappresentare 1 beneficiario su tre.

Figura 3. Beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro per caratteristiche socio-demografiche – Dati al 01.05.20



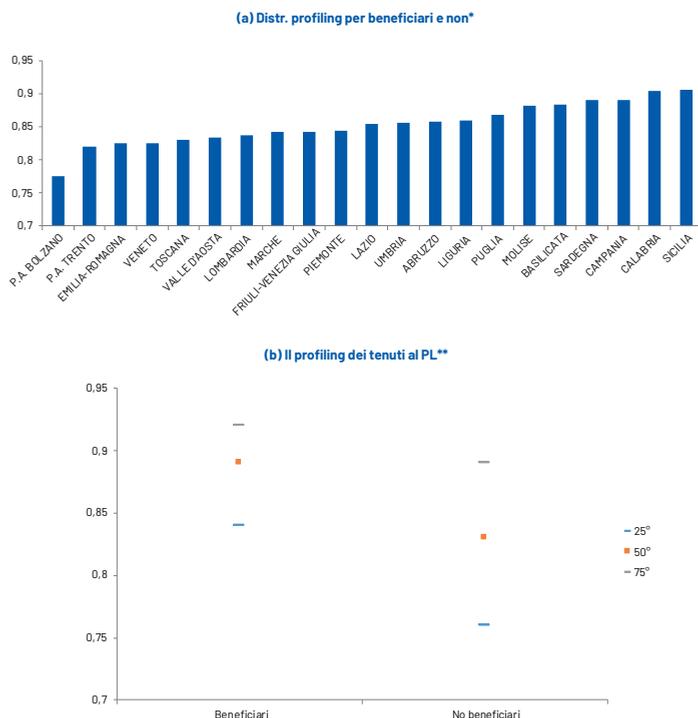
Le fasce di età degli under 30 e degli over 50, tipicamente più difficili da collocare nel mercato del lavoro, per inesperienza i primi e per difficoltà di riconversione professionale i secondi, rappresentano rispettivamente il 34% e il 27% dei beneficiari tenuti al Patto per il lavoro. Gli under 30 sono più presenti al Sud e nelle Isole, viceversa gli over-50 nel Centro-N elevato nelle regioni del Sud del Paese elevato nelle Regioni del Sud del Paese. I beneficiari tenuti alla stipula del PL hanno titoli di studio estremamente bassi. In Italia, il 72% ha al massimo la licenza media mentre solo il 3% ha ottenuto la laurea (Figura 3b).



Il profiling, calcolato nell’ambito della profilazione quantitativa, che è un indicatore che riassume tutte le condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro, dal titolo di studio, alla durata della disoccupazione, all’età, all’area geografica, indica per i beneficiari di RdC inviati ai CPI, un elevato rischio di rimanere nello stato di disoccupazione a distanza di un anno dalla dichiarazione di immediata disponibilità a lavoro (Figura 4a)⁶⁰. Il profiling dei “classici” utenti che si rivolgono ai CPI, che non beneficiano di Reddito di Cittadinanza, è più basso del 7% rispetto a quello registrato per i beneficiari. Nonostante nel calcolo del profiling si tenga conto delle differenti caratteristiche del mercato del lavoro a livello territoriale, emerge un rischio di rimanere nello stato di disoccupazione particolarmente elevato nelle Regioni del Sud del Paese (Figura 4b).

60 Il profiling viene calcolato per ogni disoccupato che si iscrive ai CPI e dà dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. A ciascuno disoccupato viene attribuito un punteggio, sulla base della probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi, con valori compresi tra 0, facilmente occupabile, ed 1, in corrispondenza del grado più basso di occupabilità.

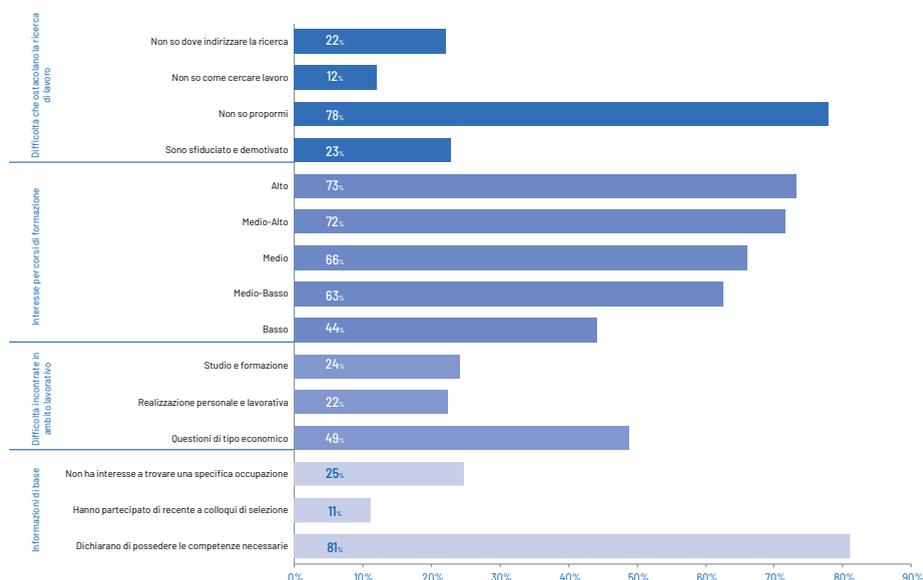
Figura 4. Il profiling quantitativo dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro



Fonte: nostre elaborazioni su dati CNEL* e ANPAL**

Prima della stipula del Patto per il lavoro i beneficiari di Reddito di Cittadinanza vengono sottoposti ad un questionario per una profilazione qualitativa del loro grado di occupabilità. I risultati rivelano un'estrema fragilità dei beneficiari di RdC. Infatti, il 23% è sfiduciato e demotivato, l'11% non ha partecipato di recente a colloqui di lavoro, il 78% non sa come proporsi alle aziende, 1 su 4 non ha alcuna preferenza sul tipo di lavoro da svolgere ed 1 su 5 non sa dove indirizzare la ricerca di un lavoro (Figura 5). Sono, dunque, persone poco attive nella ricerca di un'occupazione, senza un progetto di lavoro specifico e spesso hanno ormai perso la motivazione. Le persone meno occupabili, con profilazione qualitativa bassa, sono quelle meno interessate a corsi di formazione che invece paradossalmente potrebbe permettere loro di migliorare la propria occupabilità.

Figura 5. Gli indicatori utilizzati per la profilazione qualitativa - Dati aggiornati ad aprile 2020



Fonte: nostre elaborazioni su dati ANPAL⁶¹

L'identikit dei beneficiari di RdC inviati ai servizi per il lavoro tracciato nei focus group condotti con i referenti regionali competenti in materia di lavoro e con i navigator di alcune Regioni⁶² racconta di persone molto deboli dal punto di vista lavorativo e in grandi difficoltà economiche, psicologiche e sociali (Tabella 1). Non raramente sono persone che non hanno acquisito neppure il titolo di studio obbligatorio per legge, o sono giovani che non studiano né

61 I dati provengono dalla pubblicazione di ANPAL, "L'orientamento di base e la profilazione qualitativa". Le attività di profilazione qualitativa registrate sono state effettuate nella maggior parte dei casi (il 90%) nell'ambito della misura del Reddito di Cittadinanza. I dati sono disponibili solo per le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta.

62 I focus group sono stati condotti nei mesi di Aprile e Maggio del 2021 da Caritas. Nello specifico, sono stati organizzati due distinti focus group. Il primo ha coinvolto i responsabili in materia di lavoro di Lombardia (provincia di Bergamo), Veneto, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna, il secondo con alcuni navigator di Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna. Ai partecipanti è stata sottosta un'intervista semi-strutturata da cui è partita la discussione ed il confronto.

lavorano o in evidente ritardo con gli studi. Sono tutti dotati di *smartphone*, ma non sanno usarlo per effettuare ricerche su internet, non sanno redigere un curriculum vitae e, in alcuni casi, non parlano la lingua italiana.

Tabella 1. L'identikit dei beneficiari emerso dai focus group

<p>Titoli di studio e competenze</p>	<p>"un'altissima percentuale...hanno esclusivamente la licenza media...in qualche caso anche un non assolvimento dell'obbligo" "altalenanti percorsi scolastici" "ragazzi senza titolo di studio, che non vanno a scuola" "deficit digitale.. non sono in possesso nemmeno di un PC...magari solo di uno smartphone che utilizzano...non con sapienza insomma digitale" "analfabetismo digitale" "non sanno operare nell'ambito dei motori di ricerca e non sanno redigere un curriculum" "difficoltà linguistiche" "stranieri...che hanno anche un titolo di studio medio alto, ma che non è riconosciuto nel nostro Paese"</p>
<p>Esperienze nel mercato del lavoro</p>	<p>"persone che hanno avuto accesso... ai servizi per l'impiego negli anni e nei mesi immediatamente precedenti all'accesso.. per motivi di natura assistenziale" "iscritti ai Centri per l'impiego, ma erano i cosiddetti dormienti dei Centri per l'impiego" "già iscritti, magari con una DID sospesa" "mai intrapreso una ricerca attiva di lavoro" "mai avuto un'esperienza lavorativa pregressa" "già avuto esperienze lavorative..di cui circa xxx professioni non qualificate" "carriera lavorativa discontinua... a bassa professionalizzazione" "ex metalmeccanici ...ristorazione, il settore le pulizie" "In settori come l'assistenza, il commercio, per la cura come parrucchieri, estetiste...operai o artigiani" "gestivano lavori in nero o comunque erano in situazioni non perfettamente in linea" "gente di oltre 50 anni con curriculum anche corposi... dopo i 45 anni per le donne e dopo i 55 anni per gli uomini, non si riescono assolutamente più a ricollocare"</p>
<p>Aspetti psico-sociali</p>	<p>"persone demotivate... ai margini... molto spesso non hanno neanche una rete di protezione sociale o familiare che possa contribuire anche a un rafforzamento del sé" "scoraggiamento... marginalizzate all'interno della società" "trascuratezza che hanno nel tenere poi le fila di una domanda...e... nella comunicazione con un ente" "mancanza di un progetto" "non c'è interesse...magari qualificarsi" "non hanno proprio le possibilità economiche ma neanche personali per mettersi insomma in gioco o mettersi in competizione diciamo così, nel mondo lavorativo" "disagio sociale a vario titolo dal problema casa, al problema gestione familiare" "non hanno la patente, non hanno mezzi di locomozione o ne hanno uno condiviso a livello di nucleo familiare" "donne single che hanno la difficoltà o anche madri di famiglia, non voglio dire, la difficoltà della gestione dei figli" "non hanno soldi per una patente, per un'utilitaria" "stranieri che arrivano e non hanno una rete"</p>

Fonte: focus group referenti Regioni e navigator

I beneficiari che sono stati inviati ai servizi per l'impiego sono persone che si sono iscritte ai CPI dando immediata disponibilità al lavoro solo per motivi assistenziali, per usufruire di qualche agevolazione o sussidio, e non per cercare lavoro, o i cosiddetti "dor-

mienti” dei CPI, che si sono iscritti ma hanno la DID sospesa e non hanno mai svolto azioni di attivazione lavorativa, né ricercato attivamente lavoro. Quanto alle pregresse esperienze lavorative, in molti non hanno mai avuto alcun rapporto di lavoro o solo in modo discontinuo o in nero. Se hanno lavorato, lo hanno fatto in settori a bassa professionalizzazione, come i servizi alla persona, sebbene siano presenti tra i beneficiari anche ex operai o artigiani, magari più in là con l’età e difficili da ricollocare.

I beneficiari inviati ai servizi per l’impiego hanno, inoltre, spesso un bisogno complesso, non esclusivamente lavorativo. Sovente sono demotivati, scoraggiati, arresi, sono privi di progettualità o di una rete familiare e sociale che li possa supportare nel trovare il proprio percorso lavorativo e di vita. In alcuni casi, sono stranieri che arrivano sul territorio senza alcun appoggio di familiari e privi di reti di protezione sociale. Oppure non hanno la possibilità di svolgere un lavoro lontano da casa, magari perché non hanno la macchina o hanno figli che non possono lasciare da nessun parente né tantomeno a servizi di accudimento a pagamento. Hanno anche il problema di sostenere i costi dell’abitazione, in cui vivono spesso in affitto.

In conclusione, emerge fra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza un quadro di estrema vulnerabilità non facile da aggredire. E tale da indurre una rimodulazione verso il basso dell’obiettivo che è giusto attendersi dai percorsi di inclusione promossi dai Centri per l’impiego: non tanto l’inserimento nel mercato del lavoro, quanto una maggiore autostima e capacità di fare rete e di attivarsi nella ricerca di un lavoro.

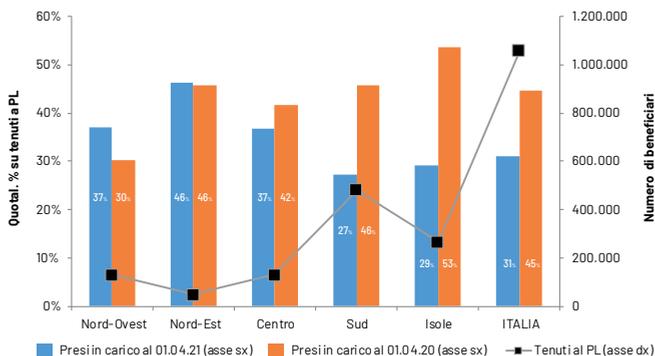
3. La presa in carico: dalla normativa ai fatti

3.1 I numeri sui Patti per il lavoro stipulati

Dall’introduzione del Reddito di Cittadinanza fino al primo aprile di quest’anno, il numero complessivo di beneficiari nel database di ANPAL, quindi negli elenchi da inviare ai CPI per la convocazione e la eventuale stipula del PL è pari a 1 milione e 650mila a livello

nazionale. Come previsto dalla normativa, una parte di questi, attorno ai 35mila, dopo un primo contatto con i servizi per l'impiego, sono stati esonerati o esclusi perché responsabili di bambini con meno di 3 anni o di persone con disabilità grave o non autosufficienza, perché impegnati in corsi di formazione o occupati con un reddito superiore ai minimi imponibili a fini IRPEF. Poco meno di 3mila sono, invece, stati trasferiti ai servizi sociali comunali perché portatori di un bisogno più complesso di quello strettamente lavorativo. Oltre 500mila individui sono stati esentati dall'obbligo di sottoscrizione del PL perché hanno terminato il beneficio allo scadere dei 18 mesi, lo hanno perso per il cambiamento delle condizioni familiari e/o economiche o lo hanno rifiutato per altri motivi. I beneficiari di RdC effettivamente tenuti alla sottoscrizione del PL sono quindi poco più di 1 milione a livello nazionale di cui però solo circa 327mila, quindi il 31%, ha poi effettivamente stipulato il Patto per il lavoro o il Patto di servizio ai sensi del d.lgs. 150/2015 (Figura 6).

Figura 6. Tenuti al PL presi in carico - Flussi dall'introduzione del RdC fino al 01.04.21 e al 01.04.20



Fonte: nostre elaborazioni su dati ANPAL

La ridotta quota di Patti stipulati è sicuramente legata agli effetti della sospensione della condizionalità per le convocazioni ai CPI prevista in seguito all'emergenza da Covid 19, che è stata disposta da aprile a luglio 2020. Considerando lo stesso dato di un anno prima, infatti, risultavano aver stipulato un PL il 45% dei beneficiari tenuti, una copertura più elevata ma comunque non universale.

3.2 Il percorso descritto dai responsabili regionali competenti in materia di lavoro

Il percorso di presa in carico messo in atto dalle Regioni intervistate nell'ambito dei focus group condotti per questo rapporto riflette quanto previsto dalla normativa nazionale sebbene se ne discosti in alcuni elementi.

La prima fase è quella della convocazione, a partire dagli elenchi individuali comunicati ai CPI, per il tramite delle Regioni, dal sistema informativo del RdC. Come spiegato nel paragrafo 1, sono indirizzati ai CPI i beneficiari ritenuti più vicini al mercato del lavoro, nonché i loro familiari conviventi, se tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, e gli under 30. Visto che alcune delle persone da convocare appartengono allo stesso nucleo familiare, in alcuni contesti, come in Provincia di Bergamo, in Lazio e in Sardegna, si è cercato di organizzare un'unica convocazione presso i CPI di tutti i componenti della stessa famiglia. La fase di convocazione e prima conoscenza è stata supportata dai navigator in tutte le Regioni, eccetto il Veneto.

Al momento della convocazione avviene spesso un primo contatto con i servizi sociali, più o meno formalizzato. In Provincia di Bergamo, ad esempio, in questa fase si verifica se il nucleo fosse già noto ai servizi sociali e, insieme ad essi, si valuta un eventuale trasferimento ai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale. In Toscana, sono stati stipulati protocolli d'intesa che hanno messo a regime le équipes multidisciplinari, composte da operatori dei CPI, servizi sociali ed altri soggetti, tra cui psicologi. Anche in Veneto, in caso di bisogni complessi, è attivata la presa in carico congiunta di servizi sociali e CPI. In Sardegna, sono stati stipulati accordi di collaborazione tra l'agenzia sarda per le politiche attive del lavoro e la direzione regionale delle politiche sociali che prevedono che, in caso di beneficiari con bisogni complessi, sia costituito presso i CPI un "nucleo di approfondimento", assimilabile alla équipe multidisciplinari comunali. Tutte le Regioni hanno sottolineato come il rapporto con i servizi sociali sia stato rafforzato a partire da quello già costruito con il REI e il Sostegno di Inclusione attiva.

La fase successiva è il primo appuntamento, in cui viene svolta

un'indagine preliminare sulla presenza di eventuali motivi di esonero o esclusione o sulla incongruità alla sottoscrizione del Patto. Quindi, si verifica la presenza della DID e si effettua la profilazione quantitativa e qualitativa. In Lazio, quest'ultima consiste in un "mini bilancio di competenze" che evidenzia la storia lavorativa dei beneficiari, le attitudini e le professionalità. I navigator si sono occupati spesso di alcune di queste attività più amministrative, come il controllo della presenza di esoneri e esclusioni. In quanto collaboratori di ANPAL Servizi e non funzionari pubblici sono stati però esclusi dalle verifiche sulla presenza della dichiarazione di disponibilità al lavoro.

Dopo il primo appuntamento ne segue un secondo per la stipula del PL ed, infine, l'individuazione delle politiche attive da erogare. In diverse Regioni, tra cui Veneto e Toscana, la sottoscrizione del Patto per il lavoro non differisce dal Patto di servizio ai sensi del d.lgs. 150/2015. La previsione di un Patto ad hoc, poco diverso rispetto a quello dei disoccupati "classici" dei CPI, aggrava l'attività amministrativa dei servizi per l'impiego.

I navigator non sono coinvolti generalmente nella fase di stipula del Patto perché non sono funzionari pubblici e tornano a interfacciarsi direttamente con il beneficiario negli appuntamenti successivi. In tutte le Regioni è emerso che il ruolo dei navigator più rilevante ha riguardato la mappatura delle opportunità occupazionali e il contatto con le aziende, e quindi l'individuazione di *vacancies* da proporre al beneficiario.

L'individuazione delle politiche attive del lavoro da erogare, dopo la stipula del Patto, è la fase del percorso di inclusione lavorativa che presenta le maggiori differenze regionali, a causa soprattutto della mancata, incompleta o inadeguata attuazione degli strumenti appositi previsti a livello nazionale, come l'assegno di ricollocazione, gli incentivi e il Patto per la formazione.

Gli incentivi occupazionali previsti per i beneficiari di RdC hanno coinvolto solo lo 0,1% dei presi in carico⁶³ mentre l'assegno di ricollocazione, spostato appositamente dai beneficiari di NASPI al

63 Dato INPS riferiti a tutti i beneficiari del 2019 e del 2020.

RdC, appena lo 0,3%⁶⁴. L'assenza ma anche l'inefficacia di politiche attive per il lavoro è stata più volte sottolineata nei focus group condotti per questo rapporto. Alcuni intervistati hanno sottolineato, in particolare, come l'assegno di ricollocazione, quando disponibile, non abbia visto l'adesione delle Agenzie per il lavoro, scoraggiate a partecipare a causa del basso profilo di occupabilità dei beneficiari di RdC. Altri hanno, invece, sottolineato l'assenza di corsi di formazione, anche basici, e il disincentivo da parte delle imprese ad assumere i beneficiari di RdC in presenza di incentivi contributivi più interessanti per altri profili, come per gli aderenti a Garanzia Giovani.

In assenza di un intervento nazionale importante sul fronte delle politiche attive, le Regioni hanno supplito con proprie risorse, laddove disponibili, o hanno attinto ai servizi finanziati da altri programmi, in primis Garanzia Giovani. In provincia di Bergamo, ad alcuni dei beneficiari sono stati assegnati gli interventi previsti dal sistema della "Dote Unica Lavoro", una misura regionale che fornisce ai disoccupati un pacchetto di servizi, dalla riqualificazione professionale, ai tirocini, all'incentivi all'assunzione e all'auto-imprenditoria, che consenta l'attivazione di un rapporto di lavoro o l'avvio di un'attività di lavoro autonomo. Sempre in questa provincia, i più giovani beneficiari di RdC sono stati inseriti nel programma di Garanzia Giovani e sono stati previsti percorsi di alfabetizzazione italiana, attraverso i Centri per Educazione per Adulti.

In Campania, la Regione non ha potuto sopperire alla mancanza delle misure nazionali con risorse proprie, già impegnate per gli interventi previsti dai fondi strutturali europei. Altre Regioni hanno fornito servizi non dissimili da quelli che offrono ai tradizionali utenti dei CPI. In Toscana, ad esempio, se la persona è pronta per il mercato del lavoro viene inviata ai servizi di incontro domanda/offerta, se invece ha gap formativi viene avviata ai percorsi di formazione gratuiti disponibili, tra cui quelli telematici previsti dalla piattaforma TRIO, il sistema di web learning della Regione Toscana. In Lazio, viene offerto il consolidamento delle competenze, l'av-

64 Nostre rielaborazioni da dati e pubblicazioni ANPAL.

vio alla formazione e i percorsi di auto imprenditoria. In Sardegna, ai beneficiari sono stati offerti i servizi di Garanzia Giovani, percorsi formativi e tirocini.

Tre le politiche attive offerte meritano un esame a parte quelle erogate dai CPI in collaborazione con i Comuni o altri enti. Molti destinatari di RdC sono stati avviati, infatti, ai progetti di utilità collettiva (PUC), presso i Comuni, le pubbliche amministrazioni o gli enti del Terzo settore. I referenti in materia di lavoro delle Regioni hanno sottolineato come i PUC si siano rilevati un'importante strumento per l'inclusione lavorativa e sociale dei beneficiari di RdC, seppur con diversi limiti e margini di miglioramento. In particolare, ne è stata segnalata l'eccessiva rigidità dei criteri di assegnazione previsti dai bandi comunali. È stata sottolineata l'utilità di una collaborazione a monte tra CPI, servizi sociali e Comuni nella fase di programmazione dei PUC da attuare. È emersa la necessità che l'attività svolta sia certificata in modo che possa rappresentare una vera e propria esperienza di lavoro per il beneficiario, da spendere in altri contesti ed, infine, che venga superata la visione distorta che il PUC sia una punizione per il percettore del RdC.

Con i servizi sociali sono stati realizzati, inoltre, tirocini extra curriculari nonché laboratori propedeutici al lavoro, tra cui quelli per l'alfabetizzazione informatica e alla lingua italiana per stranieri.

La normativa del RdC prevedeva che i beneficiari che non rispettassero gli obblighi previsti dal Patto per il lavoro dovessero incorrere in una serie di sanzioni. Nella maggior parte delle Regioni la condizionalità è stata applicata solo alla fase della convocazione. Generalmente, la convocazione formale, attraverso mail o messaggio telefonico, viene fatta precedere da un contatto telefonico informale (c.d. pre call). Nel caso in cui le persone non si presentino all'appuntamento fissato, dopo ripetute sollecitazioni, avviene la decurtazione, fino alla decadenza, del beneficio che, in alcuni contesti locali, ha avuto l'effetto positivo di fare attivare il beneficiario. In praticamente nessuna Regione è stata applicata la condizionalità per mancata accettazione di offerte lavorative o per la non partecipazione a iniziative di orientamento.

3.3 Il ruolo del navigator raccontato da alcuni di loro

Come già emerso nei focus group svolti con i responsabili dei settori lavoro delle Regioni intervistate, in genere, ma non sempre, il navigator è coinvolto nella prima convocazione dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Conduce il primo appuntamento, in cui si occupa dell'individuazione dei motivi di esclusione/esonero o dei casi in cui occorre l'invio ai servizi sociali, e segnala i casi di irreperibilità o indisponibilità che possono portare prima alla decurtazione e poi alla decadenza dal beneficio.

I navigator, che non sono funzionari pubblici ma collaboratori di ANPAL Servizi, non sono coinvolti nella stesura del Patto per il lavoro, salvo eccezioni. In alcuni contesti, è stato dato loro il compito di affiancare gli operatori dei CPI, al momento della stipula del Patto, nella spiegazione degli obblighi previsti dalla legge in termini di condizionalità.

Dopo il PL, generalmente, il navigator torna ad avere un contatto diretto e più autonomo con il beneficiario. Inizia la fase di erogazione delle politiche attive e dell'individuazione delle offerte di lavoro congrue (BOX 1). In alcuni casi più evoluti, il navigator organizza una serie di appuntamenti successivi con il beneficiario, per la stesura e verifica del Curriculum Vitae, per la redazione di una lettera di presentazione con cui presentarsi a un'azienda o a un'agenzia per il lavoro, per l'individuazione delle politiche attive disponibili. Alcuni navigator segnalano, tuttavia, l'interruzione del percorso, almeno per quel che concerne le loro attività, dopo il Patto per il lavoro, anche perché solo in pochi arrivano a questo stadio del percorso.

La condizionalità è applicata dai navigator solo per la fase di convocazione e non sulle offerte di lavoro congrue né sulla partecipazione a corsi di formazione o orientamento, anche perché non hanno la possibilità di verificare che il beneficiario si sia effettivamente candidato ad un'offerta o abbia partecipato ad un corso. I navigator si sono occupati spesso di attività di mero monitoraggio del numero di beneficiari presi in carico, degli esoneri e delle esclusioni, della presenza alle convocazioni.

BOX 1. Le modalità di ricerca delle offerte di lavoro

Le modalità di ricerca delle offerte di lavoro più diffuse tra i navigator sono tre. Una è la mappatura delle opportunità occupazionali implementata in quasi tutte le Regioni. La mappatura consiste nella creazione di una sorta di database delle aziende presenti nel territorio di riferimento, che vengono poi contattate per sponsorizzare i servizi dei CPI e chiedere se sono presenti eventuali *vacancies* a medio e lungo periodo. In alcune Regioni, il navigator segnala le *vacancies* prioritariamente ai beneficiari di RdC e, solo dopo, le comunica ai CPI per l'inserimento nei portali regionali di incrocio domanda e offerta di lavoro. In altre, le *vacancies* devono essere pubblicate da subito sulle piattaforme regionali a cui tutti gli utenti dei CPI possono candidarsi, anche i non beneficiari di RdC.

Un secondo canale di ricerca è la consultazione delle piattaforme di incontro domanda/offerta di lavoro regionali. I navigator segnalano le offerte, tra cui quelle gestite direttamente dai CPI attraverso la preselezione, ai beneficiari potenzialmente interessati.

Il terzo canale, sebbene meno diffuso, è la ricerca in rete sui siti per trovare lavoro. Vengono consultati i portali più strutturati che raccolgono annunci, come "monster" o "indeed", quelli specializzati su alcune figure professionali, come "pronto badante" o "toptata", quelli più informali, come "subito.it" o "bakeca.it", e direttamente le sezioni "lavora con noi" delle singole aziende.

I navigator più infrequentemente cercano tra i bandi per offerte di lavoro nel settore pubblico o utilizzano propri canali informali e, generalmente, non hanno rapporti diretti con le agenzie per il lavoro. Il lavoro svolto dal navigator non consiste solo nel segnalare l'offerta, ma anche nel supportare il beneficiario nell'invio della propria candidatura, anche dal punto di vista informatico, nello scrivere la lettera di presentazione, nel preparare il proprio curriculum ai fini della candidatura.

4. Gli esiti occupazionali dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro

4.1 Il monitoraggio degli esiti occupazionali

Come certifica il monitoraggio di ANPAL, a livello nazionale il 25,7% dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza tenuti alla stipula del Patto per il lavoro ha avuto almeno un contratto di lavoro nel periodo successivo alla presentazione della domanda e il 14,1% lo ha ancora in essere al 31 ottobre 2020 (Figura 7). La quota di benefi-

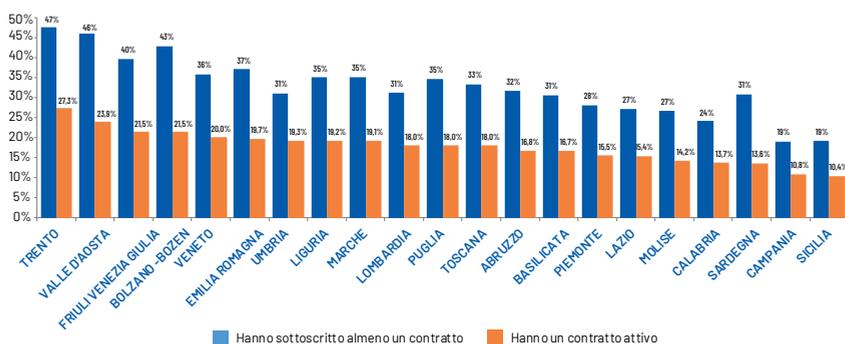
BOX 2. Rapporti con agenzie formative e i servizi sociali

Generalmente, i navigator non hanno un rapporto diretto con le agenzie formative. In alcune Regioni propongono ai proprio beneficiari corsi di formazione svolti da vari enti formativi, tuttavia non sempre sono disponibili corsi finanziati e spesso accade che, senza un numero minimo di partecipanti, il corso non possa partire. Sovente i corsi proposti sono basici e poco utili ad una riqualificazione professionale.

Il rapporto con i servizi sociali per la segnalazione dei beneficiari con bisogno complesso è molto diverso tra i navigator intervistati. Alcuni hanno un rapporto diretto, altri mediato attraverso i CPI, altri fanno parte delle équipes multidisciplinari, altri ancora non si interfacciano con i servizi sociali. Il rapporto è, in alcuni casi, solo informale, in mancanza di linee guida su come trasferire i beneficiari di RdC dai servizi per il lavoro a quelli sociali, diversamente da quanto accade per il passaggio inverso e da quanto accadeva con il Reddito di Inclusione, in cui era prevista una collaborazione istituzionalizzata.

ciari con contratto attivo è inferiore alla media nazionale in Calabria (13,7%), Sardegna (13,6%), Campania (10,8%) e Sicilia (10,4%), e più elevata nel Nord-Est del Paese, come nella provincia di Trento (27,3%) e Bolzano (21,5%), in Friuli Venezia Giulia (21,5%) e in Valle d'Aosta (23,9%). I contratti di assunzione sono a tempo indeterminato solo per il 15% degli avviamenti.

Figura 7. Beneficiari tenuti al PL che hanno sottoscritto un contratto di lavoro



Fonte: nostre rielaborazioni su dati ANPAL

Un semplice monitoraggio degli esiti occupazionali non consente tuttavia di capire né la rilevanza dell'impatto occupazionale né se i rapporti di lavoro sarebbero stati avviati comunque, anche in assenza del Reddito di Cittadinanza.

4.2 Una valutazione controfattuale dell'impatto occupazionale del RdC in Toscana

Per capire se il Reddito di Cittadinanza abbia effettivamente aumentato le opportunità di lavoro è necessario un'analisi controfattuale. Proviamo allora a svolgerla per i beneficiari in Toscana, di cui disponiamo dei dati necessari.

Come metodologia di valutazione, utilizziamo un'analisi della "differenza nelle differenze", visto che i beneficiari di RdC, data la loro estrema fragilità e vulnerabilità economico, sociale e lavorativa, non sono confrontabili con altri soggetti se non con se stessi nel

tempo. Le giornate di lavoro dei trattati, i beneficiari di RdC, sono confrontate, nel tempo, con quelle dei non beneficiari, al fine di cogliere l'insorgenza di una variazione significativa negli esiti dei due gruppi dopo il trattamento.

L'esercizio svolto segue l'approccio di Callaway e Sant'Anna (2020), che consente di distinguere gli effetti di una misura per periodi temporali distinti e per diverse coorti di ingresso al trattamento e fa ricorso ad una banca dati integrata che utilizza tre fonti di dati: i dati individuali dei beneficiari RdC del 2019 residenti in Toscana, di fonte INPS, i dati individuali sui disoccupati iscritti ai CPI che hanno dato dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e i dati delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) sulle assunzioni e le cessazioni effettuati dalle imprese toscane, raccolti nel Sistema Informativo del Lavoro (SIL) della Regione Toscana.

Le unità trattate sono i beneficiari di RdC nel 2019 che risultavano iscritti come disoccupati ai CPI al 01.01.2018, mentre i controlli sono soggetti iscritti come disoccupati ai CPI al 01.01.2018 ma che non beneficiano mai di RdC nel 2019. Le unità trattate sono raggruppate in coorti mensili, a seconda al momento dell'ingresso nel programma: coorte 1, ingresso marzo 2019, coorte 2, ingresso aprile 2019, e così via, fino a novembre 2019. La variabile di interesse è il numero di giornate lavorate che si osserva per ogni mese, prima e dopo il trattamento, da gennaio 2017 a dicembre 2020. Calcoliamo le giornate lavorate attraverso i dati delle Comunicazioni Obbligatorie, relativi agli avviamenti e alle cessazioni di rapporti di lavoro. Per ogni rapporto di lavoro avviato in ciascun mese successivo alla domanda di Reddito di Cittadinanza calcoliamo la differenza tra la data di inizio e fine. Nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia terminato le giornate lavorative mensili sono poste uguali a 30. In presenza di più rapporti di lavoro il numero di giornate lavorate è dato dalla somma delle durate dei singoli rapporti, fino ad un massimo di 30 giorni. In caso di assenza di rapporti di lavoro il numero di giornate lavorate è posto uguale a 0.

La Figura 8 mostra gli effetti del trattamento per ciascun profilo e i relativi intervalli di confidenza per mese di calendario.

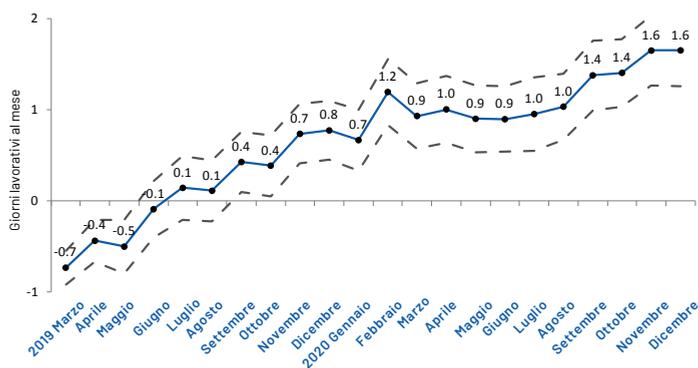
Nel primo periodo, fino a giugno 2019, emerge un effetto nega-

tivo del RdC, che potrebbe essere interpretato in diversi modi. Potrebbe essere l'effetto disincentivante dell'offerta di lavoro, oppure dipendere dal tempo necessario per l'attuazione della nuova politica o dal tempo previsto, per legge, per la presa in carico da parte dei CPI.

Nei mesi successivi l'effetto diventa positivo, ma comunque non statisticamente diverso da zero. Solo a partire da febbraio 2020, presumibilmente dopo aver superato la prima fase della nuova misura, che ha portato ai CPI un'enorme massa di beneficiari, e dopo l'assunzione dei navigatori, l'effetto diventa significativamente positivo.

Da marzo ad agosto 2020 si osserva un rallentamento degli effetti positivi, presumibilmente dovuto al lockdown, mentre da settembre 2020 una ripresa. Complessivamente i beneficiari di RdC lavorano solo 0,6 giorni al mese in più rispetto a quanto lavoravano mediamente prima di beneficiare della misura.

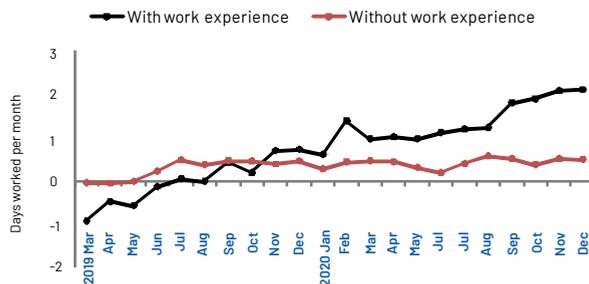
Figura 8. Giorni per mese di calendario. Differenze medie (ATT) fra trattati e controlli (95% IC)



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL

Emerge una forte eterogeneità negli effetti tra i beneficiari con esperienze lavorative pregresse e quelli che ne sono privi. Come emerso anche nei paragrafi precedenti, molti beneficiari, infatti, anche se iscritti come disoccupati ai CPI, non hanno alcun rapporto di lavoro nell'anno precedente l'introduzione del RdC. Per i beneficiari senza esperienza lavorativa il RdC non ha effetti sulle giornate lavorate al mese (figura 9).

Figure 9. Giorni per mese di calendario. Differenze medie (ATT) fra trattati e controlli (95% IC)



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL

Si registrano, infine, differenze poco evidenti per caratteristiche socio-demografiche (Tabella 2). Il Reddito di Cittadinanza ha un effetto leggermente minore sulle donne, spesso inviate ai Centri per l'impiego, anche se prive di esperienza lavorativa e non in cerca di un'occupazione. Gli effetti sono, infine, poco più contenuti per gli over-50, soggetti tipicamente più difficili da ricollocare sul mercato del lavoro.

Tabella 2. Giorni per mese di calendario. Differenze medie fra trattati e controlli per caratteristiche socio-demografiche

	ATT	Std. Error
Italiani	0,587*	0,045
Stranieri	0,568*	0,064
Donne	0,547*	0,049
Uomini	0,615*	0,058
Fino a 30 anni	0,710*	0,093
30-39	0,663*	0,113
40-49	0,511*	0,099
Over 50	0,365*	0,125

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL
* Stime statisticamente diverse da zero

In sintesi, una attenta analisi di valutazione⁶⁵ condotta sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza in Toscana, ovviamente per la sola porzione di quelli inseriti in un percorso di attivazione tramite i Centri per l'impiego, rileva l'inesistenza di un effetto divano. Il Reddito di Cittadinanza non disincentiva la ricerca di un lavoro e produce effetti limitati sulle giornate lavorate.

5. Conclusioni e indicazioni di policy

Dalle analisi che sono state svolte per questo capitolo emergono abbastanza chiaramente alcune indicazioni per l'operatore pubblico nazionale su azioni che potrebbero essere intraprese per migliorare i percorsi di inclusione lavorativa dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza.

Preso in carico. La suddivisione dei nuclei beneficiari nei due tronchi, quello destinato al percorso di Inclusione Sociale e quello dell'inclusione lavorativa, basandosi su alcune caratteristiche occupazionali dei componenti, non è né efficiente né efficace.

Vengono inviati ai servizi per il lavoro i componenti che hanno dato dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da non oltre i due anni. L'aver dato la DID non dà, tuttavia, alcuna garanzia di avere di fronte un beneficiario in cerca di lavoro. Accade spesso, invece, che si tratti di persone senza alcun rapporto di lavoro negli ultimi due anni, quindi molto lontani e ai margini del mercato del lavoro, non molto dissimili dalle persone inviate ai servizi sociali, perché scoraggiate, demotivate, prive di reti sociali e delle risorse economiche, e non solo, necessarie per trovare un'occupazione. Insieme ai componenti che dovrebbero essere facilmente occupabili vengono inviati ai CPI gli altri membri del nucleo familiare tenuti alla condizionalità, spesso donne e/o stranieri, inattivi, con respon-

65 È in corso di stesura un paper sulla valutazione È qui brevemente descritta a cura degli autori del presente capitolo e di Marco Mariani e Valentina Patacchini dell'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Il lavoro è stato presentato al V Convegno della Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC).

sabilità genitoriali, anche se con figli più grandi di 3 anni, e senza i mezzi che consentano loro di cercare un lavoro, o persone senza alcuna rete sociale né capaci di parlare la lingua italiana, che avrebbero beneficiato maggiormente di una presa in carico da parte dei servizi sociali. Il personale dei CPI, già di per sé sotto dotato rispetto ai bisogni lavorativi, ha dovuto accogliere un'utenza molto diversa dal "classico" disoccupato che si rivolge ai servizi per il lavoro, rispondendo dove possibile con propri mezzi, in altri casi rinviando, con non poche difficoltà, ai servizi sociali.

Sarebbe preferibile, dunque, che vi fosse una presa in carico preliminare da parte dei servizi sociali dell'intero nucleo familiare, così come era previsto per il Reddito di Inclusione. Se in sede di analisi preliminare emerge un bisogno complesso dovrebbe essere effettuata una valutazione multidimensionale ed essere attivati gli interventi dei vari servizi coinvolti. In presenza di un bisogno esclusivamente lavorativo il beneficiario dovrebbe essere, invece, inviato dai servizi sociali ai servizi per l'impiego.

In alternativa, potrebbero essere introdotti alcuni correttivi all'attuale sistema a due percorsi. In questo caso, le possibilità di riforma del RdC potrebbero andare in due direzioni.

La prima è la più vicina a quella attuale a cui apporta solo alcune modifiche, tra cui, innanzitutto, una revisione dei criteri di individuazione dei beneficiari vicini al mercato del lavoro. Il criterio che misura la durata della disoccupazione sulla base dell'ultima dichiarazione di immediata disponibilità presentata potrebbe essere, ad esempio, accompagnato da criteri ulteriori, come l'aver avuto uno o più rapporti di lavoro alle dipendenze o l'aver dichiarato un reddito da lavoro autonomo nell'ultimo biennio, e l'aver svolto qualche azione di politica attiva presso i Centri per l'impiego. In secondo luogo, dovrebbero essere istituzionalizzati e rafforzati i rapporti tra i servizi per l'impiego e i servizi sociali presso gli stessi CPI, un po' come avviene nelle équipes multidisciplinari presso i Comuni, al fine di realizzare una presa in carico congiunta e individuare gli interventi tra quelli disponibili e offerti sia dai CPI che dai Comuni.

Una seconda direzione è una sorta di “scissione” del RdC in due singole misure, un sussidio di disoccupazione di secondo livello e un reddito minimo garantito.

I sussidi di disoccupazione di secondo livello, che esistono in molti Paesi europei e che abbiamo sperimentato anche in Italia con l'Assegno Sociale di Disoccupazione, sono strumenti, finanziati attraverso la fiscalità generale, che vengono generalmente erogati ai disoccupati che hanno esaurito i sussidi di disoccupazione di primo livello (cioè quelli finanziati attraverso i contributi sociali che ciascun lavoratore paga) o non hanno mai maturato i requisiti per accedervi e che appartengono a nuclei familiari in condizioni economiche disagiate. Nella maggior parte dei Paesi, dopo i sussidi di secondo livello, interviene un reddito minimo garantito come misura di ultima istanza.

Nel contesto italiano, si tratterebbe di fornire ai disoccupati che hanno terminato la NASPI ed eventualmente a quelli privi dei requisiti per accedervi, con livelli di ISEE bassi, un sussidio di secondo livello affiancato dai servizi per l'impiego. A tutte le famiglie, che non riescono ad assicurarsi i minimi mezzi di sussistenza, con il lavoro o con gli interventi pubblici, verrebbe garantito un reddito minimo, come forma di assistenza di ultima istanza, da accompagnare a percorsi di Inclusione Sociale.

Le varie soluzioni sono tutte percorribili. In ogni caso, visto quanto è emerso dalla analisi sulle caratteristiche occupazionali dei beneficiari di RdC, è probabile un ridimensionamento della quota di coloro che sono destinati ai servizi per l'impiego e, in particolare per la prima soluzione, un incremento del carico di lavoro sui servizi sociali di cui sarebbe da valutare la sostenibilità.

Avviamento al lavoro e politiche attive. Le risorse messe in campo per il Reddito di Cittadinanza sono state ingenti e mai in Italia era stato finanziato un reddito minimo contro la povertà che fosse nazionale e universale. Tuttavia, la gran parte delle risorse è stata destinata al trasferimento monetario e una parte all'assunzione di nuovo personale, tra cui i navigator. Scarse risorse sono state messe sulle politiche di avviamento al lavoro e di attivazione lavorativa. Le Regioni che hanno potuto hanno sopperito con risorse

proprie, sfruttando programmi esistenti e pensati per altri profili, ma in misura chiaramente insufficiente e limitata.

L'assegno di ricollocazione è stato tolto ai beneficiari di NASPI e dato ai beneficiari di Reddito di Cittadinanza, con risorse, comunque, largamente insufficienti a coprire il bisogno. Nei rari casi in cui l'assegno di ricollocazione è stato messo a disposizione, la partecipazione delle Agenzie per il lavoro è andata deserta, a causa dell'estrema bassa occupabilità dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza, e i CPI, già molto occupati nella presa in carico e nella stipula dei PL, sono stati gli unici soggetti presso i quali è stato possibile usufruire del programma di ricerca intensiva del lavoro.

Se si ritiene che, data l'estrema fragilità dei beneficiari di RdC, solo il settore pubblico possa far fronte alla loro ricollocazione è auspicabile un ulteriore rafforzamento del personale dei CPI rispetto a quello già previsto nel piano straordinario del 2019.

Se invece si ritiene, anche per motivi di efficienza, che possa essere utile una partecipazione del privato occorre rivedere i criteri di rimborso dei costi sostenuti dalle in caso di mancata ricollocazione in modo da incentivarne la partecipazione. Nella attuale normativa viene riconosciuto un rimborso alle APL che forniscono il servizio di assistenza alla ricollocazione solo se la persona trova lavoro, sulla base della tipologia di contratto e sul profilo di occupabilità. L'importo è maggiore ad esempio se il contratto è a tempo indeterminato e la persona è difficile da collocare. Nei casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo occupazionale è riconosciuta alle agenzie solo una quota fissa corrispondente ad una stima di tempo pari a 3 ore di attività svolte. Data l'estrema fragilità dei disoccupati percettori di RdC sarebbe auspicabile un incremento della quota riconosciuta in caso di insuccesso occupazionale.

Nonostante la normativa nazionale del RdC prevedesse forme di collaborazione tra CPI e agenzie formative per la formazione professionale dei beneficiari di RdC, non sono state stanziare risorse a questo scopo, lasciando l'iniziativa e anche il finanziamento alle singole Regioni. Il sistema di incentivi alle imprese pensato per l'assunzione di beneficiari di RdC è stato attuato in misura molto limitata. *Il policy maker nazionale dovrebbe stanziare risorse adeguate*

per interventi di formazione professionale dei beneficiari di RdC, che hanno spesso livelli di scolarizzazione molto bassi, esperienze di lavoro in settori poco qualificati o necessitano di una riqualificazione professionale, e incentivare il ricorso agli sgravi contributivi sulle assunzioni previsto dalla normativa. Dovrebbero essere pertanto stanziati fondi sia per i corsi di formazione professionale miranti al reinserimento lavorativo che per corsi di Reinserimento nel sistema di istruzione, forniti dalle agenzie formative in collaborazione con imprese e sistema scolastico.

Il ruolo dei navigator. I navigator hanno consentito un rafforzamento del personale dedicato ai servizi per il lavoro, anche se non sembra essere scongiurato un loro sottoutilizzo e/o un non adeguato utilizzo, nonostante il Legislatore in loro riponesse l'obiettivo di colmare le lacune –in termini di professionalità e competenze- del personale impiegato nei Centri per l'impiego. Non è, inoltre, molto chiara la scelta di investire su personale assunto attraverso collaborazioni con un ente strumentale nazionale.

Se i navigator devono supportare gli operatori dei CPI nella loro attività, anche amministrativa, dalla convocazione alla condizionalità, allora avrebbe più senso che fossero anche loro dipendenti pubblici, assunti con concorsi effettuati a livello regionale, così come gli altri operatori dei CPI. Se, invece, i navigator devono essere figure specializzate nella creazione dei rapporti con le imprese e nella ricerca delle offerte di lavoro, dovrebbero allora essere messi nelle condizioni di dedicarsi solo a questa attività, investendo più intensamente nella creazione dei rapporti con le imprese e mettendo a loro disposizione gli sistemi adeguati.

Riferimenti bibliografici

ANPAL (2021), *Reddito di Cittadinanza*-Nota mensile n° 4/2021 Aprile-Collana Focus ANPAL n° 101.

ANPAL (2021), *Garanzia Giovani in Italia*-Nota mensile n° 3/2021-Collana Focus ANPAL n° 102.

ANPAL (2020), *Reddito di Cittadinanza*-Nota mensile n° 1/2020 Maggio-Collana Focus ANPAL n° 75.

ANPAL (2020), *Metodologie e approfondimenti L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*- Collana Focus ANPAL n° 79, Luglio 2020.

ANPAL Servizi (2020), “*Beneficiari del RdC rientrati nel mercato del lavoro*” Aggiornamento - NOTA STATISTICA INTERNA - Novembre 2020.

Callaway, B., & Sant’Anna, P.H. (2020), *Difference-in-difference with multiple time periods*, Journal of Econometrics.

CNEL (2020), “*Beneficiari del Reddito di Cittadinanza - dalle caratteristiche alle traiettorie*” in XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, Roma.

MPLS (2020), *Reddito di Cittadinanza - Rapporto Annuale 2020* relativo all’anno 2019.