

# Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?

a cura di  
Guido Cavalca



**Sociologia**

**FrancoAngeli**

OPEN ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?

a cura di  
Guido Cavalca



**Sociologia**

**FrancoAngeli**

OPEN ACCESS

Il volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Salerno.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

<b>Introduzione</b> , di <i>Guido Cavalca</i>	pag.	7
<b>1. Idee persistenti e idee declinanti: appunti sulle politiche di sostegno al reddito nel pensiero politico-economico e nel dibattito corrente</b> , di <i>Roberto Iorio</i>	»	17
<b>2. Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia</b> , di <i>Giuseppe Allegri</i>	»	31
<b>3. Le esperienze di reddito minimo in Campania</b> , di <i>Francesco Pirone</i>	»	63
<b>4. Politiche del lavoro e di sostegno al reddito a Milano e in Lombardia</b> , di <i>Guido Cavalca</i>	»	85
<b>5. Nell’inventario delle prestazioni a sostegno del reddito per la popolazione straniera: il reddito di cittadinanza</b> , di <i>Marianna Chirivì e Grazia Moffa</i>	»	123
<b>6. Domanda di lavoro, povertà economica e reddito di cittadinanza: la variabile Mezzogiorno</b> , di <i>Davide Bubbico</i>	»	161
<b>7. Lo stato dei Centri per l’Impiego in provincia di Salerno</b> , di <i>Sabato Aliberti</i>	»	201
<b>8. La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?</b> , di <i>Giuseppe Bronzini</i>	»	241
<b>Gli autori</b>	»	261



# Introduzione

di *Guido Cavalca*

Le politiche di sostegno al reddito e le politiche del lavoro non hanno vita facile nel nostro paese. Strano, si potrebbe pensare, per l'Italia: un paese che prima della crisi generata dalla pandemia Covid-19 contava 4,6 milioni di poveri assoluti e quasi nove milioni di poveri relativi (dati ISTAT riferiti al 2019), un paese tradizionalmente diviso tra aree territoriali prospere e zone meno sviluppate (non necessariamente secondo la frattura Nord-Sud), un paese con una disoccupazione strutturale e di difficile soluzione. Un paese che avrebbe bisogno di fornire aiuto alle persone con redditi bassi e a quelle senza lavoro. Eppure, di fronte a nuove misure di contrasto alla povertà le reazioni più diffuse nel dibattito pubblico (web, giornali cartacei, televisione e radio) convergono nel denunciare l'assistenzialismo non risolutivo dei problemi sociali, l'abuso e l'illecito da parte di cittadini disonesti, gli effetti sul comportamento di disoccupati, più o meno poveri, che finalmente possono coronare i loro sogni di ozio e, naturalmente, l'aumento del debito pubblico.

La metafora del divano è senza dubbio la più usata e da diverso tempo<sup>1</sup>; tipico strumento utilizzato da coloro i quali coltivano una sfiducia atavica nell'essere umano, peraltro indimostrata dal punto di vista scientifico. L'immagine di una massa di disoccupati che trascorrono le loro giornate sul divano di casa a godersi il bottino sottratto alle casse dello stato è non solo ridicola, se vista attraverso le lenti delle scienze sociali, ma è anche tanto popolare (perché ripetuta continuamente) quanto pericolosa, in particolare proprio per i beneficiari effettivi e potenziali di politiche pubbliche necessarie a contrastare gli effetti delle disuguaglianze sociali.

Il Reddito di cittadinanza rappresenta per il nostro paese una novità davvero rilevante perché introduce per la prima volta in modo strutturale un intervento di carattere universalistico su base nazionale contro la povertà. E da questo nasce il primo impulso per la scrittura di questo volume. È vero che

---

<sup>1</sup> Rimandiamo all'intervento, sintetico ed efficace, di Enrica Morlicchio sulla rivista *Il Mulino* del 22 settembre 2020 ([www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:5375](http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5375)), capace di tenere insieme il dibattito politico attuale e gli studi sulla povertà e sui poveri, niente affatto «animali mitologici, metà uomini o donne e metà divano».

già il Reddito di Inclusione (ReI), entrato in vigore a inizio 2018 costituiva una misura universalistica nel suo impianto, ma era talmente poco generosa (187 euro mensili in media al soggetto povero che vive da solo) da inficiarne l'efficacia di contrasto alla povertà. Si è trattato di un'innovazione del welfare nostrano importante ma poco coraggiosa<sup>2</sup>, che ha iniziato a rompere l'inerzia del sistema italiano di cui questo volume parla ampiamente.

La parte più critica della nuova misura viene spesso individuata nell'attivazione di quella parte di beneficiari in grado di lavorare (si tratta di circa la metà dei soggetti coinvolti<sup>3</sup> e tra questi il 90 per cento ha sottoscritto il Patto per il lavoro<sup>4</sup>). Da questo punto di vista, come hanno sottolineato tanti esperti della materia, l'impianto del ReI, che prevedeva il coinvolgimento dei servizi per l'impiego privati per il (re)inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, appare più convincente e di immediata attuazione rispetto a quello proposto dal RdC che è centrato sui Centri per l'Impiego pubblici e, per questo, presuppone un lungo e complesso investimento, non solo finanziario, sulla loro riqualificazione. Anche la parte di reinserimento sociale di questo provvedimento viene molto criticata sulla base del confronto con il ReI, che prevedeva il protagonismo del terzo settore oltre a quello delle amministrazioni comunali. Il RdC, anche in questo caso, riserva un ruolo centrale all'amministrazione pubblica e proprio per questo viene giudicato inefficace.

Questi tre aspetti – l'idiosincrasia per forme universalistiche di sostegno al reddito, la novità nel welfare italiano e le difficoltà di applicazione (nel breve periodo e di alcuni aspetti) della misura – sono all'origine del volume che leggete. La pubblicazione nasce, infatti, da una giornata seminariale organizzata a maggio 2019 all'Università di Salerno<sup>5</sup>, che intendeva svolgere una prima valutazione dell'implementazione del Reddito di Cittadinanza, inquadrandolo nell'insieme delle politiche di contrasto alla povertà e delle politiche del lavoro. La domanda di fondo, contenuta nel titolo del convegno, era quella di comprendere, non tanto le evidenti differenze tra questa misura

---

<sup>2</sup> Il sotto-finanziamento della misura è riconosciuto a fine marzo 2018 da Matteo Renzi, ancora per poco segretario PD, e dall'allora presidente dell'INPS Boeri ([www.facebook.com/matteorenzinews/posts/il-rei-funziona-grazie-pdnovecentomila-persone-beneficiate-dalle-misure-di-contr/1636577556438232/](https://www.facebook.com/matteorenzinews/posts/il-rei-funziona-grazie-pdnovecentomila-persone-beneficiate-dalle-misure-di-contr/1636577556438232/)); proprio la decisione del governo Lega-Movimento 5Stelle di introdurre una misura molto più generosa ha mostrato l'essenza della scelta, tutta politica, di tenere basso l'importo dell'assegno.

<sup>3</sup> Dati al 30 giugno 2020 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma, 1° novembre 2020.

<sup>4</sup> Dati ANAPL al 1° maggio 2020 (ANPAL, *Reddito di cittadinanza*, Nota mensile n. 2/2020 ([www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Focus-n-78+Reddito-n-2-2020.pdf/0c6993b8-f7e8-0ce0-07ea-55fed51edb1?t=1594624498194](http://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Focus-n-78+Reddito-n-2-2020.pdf/0c6993b8-f7e8-0ce0-07ea-55fed51edb1?t=1594624498194)).

<sup>5</sup> La giornata di approfondimento e discussione, organizzata dal gruppo di ricerca SELSA (Sociologia Economica Lavoro SALerno), che unisce studiosi che si occupano di economia e lavoro (in gran parte sociologi) e in collaborazione con l'Osservatorio Politiche Sociali Unisa con la partecipazione di nove relatrici e relatori, è stata finanziata sia dall'ateneo di Salerno attraverso i fondi per le iniziative culturali sia dal Dipartimento di Studi Politici e Sociali.

e il modello generale di Reddito di Base Incondizionato (il *Basic Income*, così come è conosciuto in ambito internazionale), quanto la reale capacità del RdC di costituire uno strumento efficace di lotta all'esclusione sociale e lavorativa in un paese che di questo aveva e ha bisogno estremo. Il seminario, che ha visto la partecipazione, oltre che degli autori di questo volume, anche di Enrica Morlicchio e di Chiara Fiorelli<sup>6</sup>, è stata una prima occasione di confronto su questo tema e lo stimolo per iniziare un lavoro di ricerca su questo campo delle politiche sociali anche in chiave territoriale, ma con un interesse verso la comparazione tra le diverse aree dell'Italia e tra paesi. Dalla discussione seminariale di quella giornata è emersa la necessità di continuare il lavoro di approfondimento e il testo che avete tra le mani rappresenta quindi il primo passo di un gruppo di ricerca che intende proseguire lo studio delle dinamiche economiche, sociali e lavorative attraverso un osservatorio.

Il sostegno al reddito, abbiamo detto, rappresenta una necessità per l'Italia a causa delle nuove disuguaglianze sociali che si sono intrecciate a quelle tradizionali, che non hanno trovato nei decenni della fase post-fordista un'adeguata risposta nelle politiche sociali. L'introduzione di una misura di reddito minimo di inserimento è stata discussa nel nostro paese già dagli anni Novanta del secolo scorso, anche su stimolo dell'Unione Europea che dal 1992 ha spinto, attraverso lo strumento delle Raccomandazioni della Commissione Europea, i diversi paesi ad adottare politiche universalistiche di contrasto alla povertà. La sperimentazione italiana di un Reddito minimo di inserimento, pur essendo stata giudicata positivamente da alcuni studi, non ha condotto all'istituzione di una misura di questo tipo fino al 2017, quando il governo di centrosinistra guidato da Gentiloni introduce il Reddito di Inserimento (ReI). Questa misura prevedeva un sostegno economico ridotto, fornito dallo stato ai nuclei familiari in condizione di bisogno economico<sup>7</sup>, e un progetto di inserimento sociale gestito dal comune di residenza attraverso i servizi sociali. Al di là delle specificità di questo provvedimento, che troverete nel dettaglio in questo volume, il suo assetto istituzionale è di particolare importanza perché, essendo stato giudicato positivamente da molti studiosi e anche dalle istituzioni coinvolte, viene spesso usato come pietra di paragone per l'analisi del funzionamento del Reddito di Cittadinanza. Quest'ultimo rappresenta un consistente passo in avanti per la capacità di

---

<sup>6</sup> Alle due studiose vanno i ringraziamenti di tutto il gruppo che ha lavorato alla giornata seminariale e al volume; a causa dei loro impegni di ricerca e di insegnamento non è stato purtroppo possibile avere il loro contributo scritto, ma le loro presentazioni durante il seminario hanno aiutato la riflessione comune.

<sup>7</sup> Dal 1° gennaio al 30 giugno 2018, in realtà, le famiglie richiedenti dovevano avere requisiti di composizione del nucleo piuttosto stringenti: presenza di un minorenni, di una persona disabile, di una donna in gravidanza, di un disoccupato ultra 55enne. Questi requisiti vengono superati dal 1° luglio di quell'anno portando la misura a una vera dimensione di universalità.

copertura e per la generosità della misura nella direzione di uno strumento universale di lotta alla povertà, pur mostrando problemi di equilibrio nella perequazione del sostegno economico tra nuclei familiari di diversa composizione a vantaggio per esempio delle persone che vivono sole e a svantaggio delle famiglie con figli. Cosa per nulla secondaria, considerando il peso della povertà minorile nel nostro paese.

Il Reddito di cittadinanza, in quanto misura di welfare universalistico di carattere nazionale, ha il pregio di affrontare anche un problema tradizionale e conclamato del sistema italiano delle politiche pubbliche, la frammentazione. Frammentazione territoriale del welfare, dovuta al fenomeno di *rescaling* che redistribuisce verso la dimensione locale, regionale e comunale, le competenze delle politiche sociali seguendo la logica della migliore conoscenza dei fenomeni sociali e della conseguente maggiore capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini. La costruzione di tanti sottosistemi locali di welfare, però, ha avuto l'effetto, in un paese già diseguale dal punto di vista territoriale, di ampliare e complicare la differenziazione interna. Una misura di sostegno al reddito uniforme sul territorio nazionale va in controtendenza rispetto a questa dinamica di frammentazione locale, garantendo un diritto di cittadinanza uniforme. Ovviamente, come diversi capitoli di questo volume sottolineano, questo diritto va sostenuto da una migliore applicazione del Reddito di Cittadinanza che eviti le discriminazioni tra nuclei familiari di diversa composizione, tra generi e generazioni, tra statuti di cittadinanza. Ma la frammentazione può essere anche vista in relazione all'incapacità del sistema di Welfare di garantire tutti i cittadini che condividono una condizione di bisogno, stabilendo nei fatti una ingiusta cesura tra *insiders* e *outsiders* (e anche *mid-siders*), come si vede, per esempio, nel caso delle diverse condizioni lavorative e contrattuali. Il Reddito di cittadinanza ha iniziato ad affrontare questo limite fornendo una copertura universale ai soggetti a basso reddito e disoccupati.

Una misura nazionale di contrasto all'esclusione sociale e lavorativa permette anche, almeno in linea di principio, di contrastare più efficacemente i nuovi rischi sociali legati alle trasformazioni economiche e lavorative tipici delle società contemporanee, riproponendo al centro delle politiche di welfare la tutela delle classi sociali medio-basse che hanno perso potere con lo spostamento su scala locale del conflitto sociale e della contrattazione dei diritti.

Tutto questo presuppone qualcosa di per nulla scontato, cioè una buona efficacia del funzionamento delle politiche adottate; come mostriamo in questo volume, l'implementazione delle misure di welfare, e tra queste a maggior ragione il Reddito di Cittadinanza che introduce novità rilevanti di competenze nazionali, è decisiva per rendere effettivi i diritti di cittadinanza. Da questo punto di vista il compito dei Centri per l'Impiego è davvero com-

plesso e di non facile soluzione nel breve periodo. Come evidenziato da almeno due dei capitoli di questo contributo, le strutture locali dell'amministrazione nazionale delle politiche del lavoro, i CpI per l'appunto, hanno svolto tradizionalmente funzioni residuali nelle politiche del lavoro e la loro trasformazione in centri di erogazione delle misure di attivazione dei disoccupati richiede tempo e investimenti finanziari e di competenze professionali che non appaiono né garantiti al presente né scontati nel futuro. Le funzioni di politiche attive del lavoro risultano il lato oscuro dell'applicazione del Reddito di cittadinanza, anche perché le riforme del mercato del lavoro degli ultimi venticinque anni hanno privilegiato il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro private alle quali delegare le funzioni di incontro domanda offerta di lavoro e di formazione rispetto alla riqualificazione dei Centri per l'impiego pubblici, nell'ottica di trasformarli da enti di certificazione della condizione di disoccupazione a centri per le politiche attive del lavoro. Al centro dell'aspra discussione politica attuale, in effetti, si pone proprio la scelta tra, da una parte, investire in strutture pubbliche da trasformare e potenziare radicalmente, e, dall'altra, riassegnare ampie competenze alle organizzazioni private, certamente già operative e pronte a fornire intermediazione lavorativa, ma anche l'attenzione necessaria ai criteri universalistici di funzionamento, tali da garantire eque possibilità di impegno a soggetti con diseguali risorse sul mercato del lavoro.

Questi sono solo alcuni degli argomenti che il presente volume ha cercato di affrontare. Il testo si compone di otto capitoli, che costruiscono un'analisi di alcuni aspetti cruciali del sistema di sostegno al reddito e delle politiche del lavoro.

Roberto Iorio, economista dell'Università di Salerno, ha l'onere di aprire il volume con una rivisitazione storica del dibattito economico sulle misure di sostegno al reddito. Il suo punto di vista, in realtà niente affatto limitato alla disciplina economica e molto dialogante con le altre scienze sociali, mette in evidenza le dimensioni principali del dibattito, sottolineando che molte idee tuttora discusse hanno una lunga storia, mentre altre hanno subito un certo declino. Una questione centrale ritorna più volte nel pensiero economico, quella dell'universalità delle risorse e della conseguente redistribuzione delle stesse; la stessa idea di un sostegno universale incondizionata nasce da Thomas Paine a fine Settecento. Il capitalismo e il pensiero economico classico mettono in dubbio l'utilità della proprietà universale dei beni e quindi di sussidi di questo tipo; la povertà va combattuta attraverso l'impegno, la razionalità e l'iniziativa individuale, mentre l'intervento dello stato deve essere limitato alle situazioni estreme di indigenza. Vediamo quindi in modo nitido le origini culturali dell'attuale diffidenza verso il sostegno al reddito, soprattutto se di tipo universalistico, interpretato come disincentivo all'intraprendenza umana e quindi allo sviluppo economico: come scrive Iorio, la "teoria del divano" risulta figlia dell'analisi marginalista del mercato

del lavoro. Un punto particolarmente intrigante di questo contributo riguarda la natura ideologica e politica del reddito di cittadinanza: se l'idea di sussidi contro la povertà appartiene senza dubbio alla storia della sinistra riformista di matrice socialista, il reddito incondizionato presenta collocazioni politiche molto disomogenee. Abbiamo quindi settori della sinistra contrarie a questo tipo di misura e la destra liberale (da von Hayek a Milton Friedman) che sostiene forme di reddito universale.

Peppe Allegri, coordinatore del comitato scientifico del Basic Income Network (BIN) Italia e docente a contratto di diritto costituzionale italiano e istituzioni UE presso il CoRis di Sapienza di Roma, tratta il Reddito di Cittadinanza, studiandone l'applicazione nel primo anno di vita, mettendo in evidenza alcune criticità di questo strumento; propone poi un focus sul dibattito, in particolare quello francese di fine secolo scorso, sul reddito di base in senso ampio. Questo dibattito risulta utile, nella visione di Allegri, proprio per il tentativo di migliorare l'impianto del Reddito di Cittadinanza nostrano che, proprio sull'onda d'urto della pandemia in corso e della conseguente profonda crisi economica e sociale, dovrebbe superare la stratificazione e l'iniquità tuttora presenti del nostro sistema di welfare e tenere anche conto di un vero *ius existentiae*, possibilmente non solo italiano ma europeo. Secondo la prospettiva di Allegri, quindi, l'introduzione di questa nuova misura, il dibattito pubblico nato per contestarlo o migliorarlo, la crisi pandemica potrebbero essere l'occasione per un rilancio, in chiave per l'appunto europea, di un reddito di base incondizionato, in grado di ridare slancio al progetto europeo stesso ma in chiave di garanzia della cittadinanza sociale.

Il volume prosegue con due capitoli che si dedicano a contesti locali. Francesco Pirone, sociologo dell'Università Federico II di Napoli, ripercorre le sperimentazioni del Reddito Minimo di Inserimento e l'applicazione delle più recenti politiche nazionali contro la povertà (Sia e ReI) nel caso della Campania e di Napoli. L'autore mostra che, nonostante una dotazione finanziaria del tutto insufficiente, la sperimentazione del Rmi ha avuto effetti positivi sulle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie, stimolando anche processi di innovazione nell'amministrazione comunale e segnali di superamento dei rapporti clientelari e paternalistici tipici del welfare italiano al di là delle specificità locali. Nel contesto campano la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza regionale dal 2004 al 2010 presenta diverse criticità, legate non solo alle limitate risorse finanziarie, ma anche all'implementazione della misura, che al di là del caso specifico mostra in modo chiaro l'importanza di raffinare il modello amministrativo di queste politiche sociali se non si vuole correre il rischio di depotenziarle. Tuttavia, sostiene Pirone, anche la sperimentazione in Campania ha evidenziato elementi positivi, come la capacità di includere nell'assistenza nuclei familiari poveri solitamente esclusi dal welfare e di fornire ad alcuni di questi un'occasione di cambiamento delle condizioni materiali di vita.

Guido Cavalca, sociologo dell'Università di Salerno, si occupa, invece, di Milano e della Lombardia, analizzandone le politiche di sostegno al reddito e le politiche per il lavoro e contestualizzandole all'interno del welfare nazionale; i due modelli di welfare locali mostrano punti in comune (la sussidiarietà e il grande protagonismo degli enti privati) ed elementi di differenziazione (il ruolo dell'amministrazione pubblica e la sua relazione con il privato profit e non profit). L'esperienza milanese e lombarda rappresentano la sperimentazione di modelli di sussidiarietà, più o meno radicali, che spingono verso la personalizzazione delle misure di sostegno sociale e lavorativo e il ricorso a un quasi-mercato delle politiche nel quale enti pubblici e privati offrono percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro, di formazione oppure di sostegno sociale, assegnando al soggetto in difficoltà il compito e la responsabilità di scegliere il più adatto. Il sistema di welfare milanese ha, però, presentato nell'ultimo decennio, una versione moderata della sussidiarietà, in qualche modo condizionata da un ritorno all'approccio universalistico dell'amministrazione cittadina, che propone un ruolo di direzione, in quanto *primus inter pares*, per il comune. Questi sistemi di welfare mostrano forti carenze nella capacità di contrasto alla povertà, mentre le iniziative di inclusione lavorativa si rivelano di maggiore efficacia. L'introduzione del Reddito di Cittadinanza è, in questo senso, molto utile proprio perché potrebbe coprire i grandi limiti mostrati da questi e altri sistemi di welfare locale, a condizione, però, di dare un qualche spazio alle esperienze locali di politiche del lavoro, pur sempre all'interno di una regolamentazione comune dei percorsi di sostegno.

Marianna Chirivi, ricercatrice indipendente, e Grazia Moffa, sociologa dell'Università di Salerno, si occupano delle limitazioni all'accesso al Reddito di Cittadinanza imposte dal legislatore alla popolazione straniera. Questa analisi mostra in modo dettagliato la contraddizione tra bisogno espresso e capacità, anzi meglio dire volontà, del sistema di welfare di rispondere alle difficoltà economiche: alla povertà assoluta e relativa molto più alta tra le famiglie straniere presenti regolarmente nel nostro paese si risponde con la loro sottorappresentazione tra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, costruita attraverso criteri di accesso tanto stringenti da mettere in dubbio che si possa parlare di welfare inclusivo e universale. Questo elemento è particolarmente grave, non solo per la limitazione dei diritti e l'evidente discriminazione etnica, ma anche perché, come sottolineano le autrici, proprio questa popolazione è più colpita dai nuovi rischi di vulnerabilità, per esempio dal deterioramento della funzione protettiva del lavoro (*working poor*).

Davide Bubbico e Sabato Aliberti, anch'essi sociologi dell'Università di Salerno, ci portano dentro i servizi per l'impiego, in particolare nei Centri per l'Impiego, cioè le strutture pubbliche incaricate di occuparsi dell'attivazione e dell'occupabilità dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza in grado

di trovare lavoro. Bubbico parte, però, da una riflessione generale su disoccupazione e povertà economica, ma anche sulle politiche del lavoro, mostrando le criticità di unificare in un unico provvedimento la lotta alla povertà e l'aumento dell'occupazione, peraltro puntando prevalentemente sul potenziamento dei Centri per l'Impiego. Come scrive più volte l'autore, una delle questioni più problematiche consiste nella condizionalità forte posta dal RdC in Italia (ma non solo), soprattutto nei contesti a bassa dinamicità del mercato del lavoro come il Mezzogiorno al quale Bubbico dedica buona parte della sua analisi sui servizi per l'impiego pubblici. Nel contesto italiano emerge la necessità, non da oggi, di politiche macroeconomiche in grado di smuovere l'economia e il mercato del lavoro per poter assorbire quella parte di offerta di lavoro che le politiche di attivazione saranno (sarebbero) in grado di mobilitare. Legare la fruizione di un sussidio all'obbligo di accettare un lavoro diventa paradossale laddove la domanda di lavoro è molto carente.

Sabato Aliberti approfondisce l'analisi dei Centri per l'Impiego, concentrandosi sul caso di Salerno e illustrando alcuni interessanti risultati di attività di ricerca che ha condotto all'interno di piani di analisi e intervento sui Centri per l'Impiego e che mostrano diversi elementi critici nel funzionamento di questi enti e nella loro effettiva capacità di svolgere le funzioni assegnati dalla legge di istituzione del RdC. Dopo aver ricostruito sinteticamente ma, con grande utilità, la storia della trasformazione dei servizi per l'impiego pubblici, dal Collocamento ai CpI, Aliberti scende nel caso studio salernitano, guardando alla struttura organizzativa e, cosa molto importante, ai compiti assegnati, ma anche alla necessità di lavorare sulla formazione del personale di queste strutture pubbliche. Emergono il sottodimensionamento dei CpI soprattutto nelle zone ad alta densità abitativa e di disoccupazione, l'ineadeguatezza delle strutture fisiche dei servizi, la mancanza di strutture informatiche necessarie sia al lavoro degli operatori sia alle attività dei beneficiari dei servizi e, elemento molto rilevante e più difficile da risolvere, la carenza delle competenze degli operatori.

In questo libro non troverete vere e proprie conclusioni, volutamente. Il tema affrontato necessita altre analisi e dibattiti, che saranno peraltro resi più complessi dalla pandemia in corso e dai suoi effetti. Ma a fine volume abbiamo potuto aggiungere il prezioso contributo di Giuseppe Bronzini, giurista esperto di welfare e Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del secondo governo Conte<sup>8</sup>, che riprende molte delle questioni toccate dai diversi contributi con un ragionamento complessivo e di prospettiva sul Reddito di Cittadinanza. Un ultimo capitolo che serve non a chiudere, bensì ad aprire la discussione. Bronzini affronta di petto

---

<sup>8</sup> A questo proposito è utile evidenziare che tutti i capitoli sono stati chiusi prima della crisi politica che ha portato alla fine del governo Conte II. Il curatore ha provveduto ad adattare i testi, ma nei capitoli potrebbero sussistere riferimenti al Conte II come governo in carica.

le critiche mosse a questa nuova misura, cercando di smontarne le argomentazioni, quelle più volgari e imprecise, ma anche quelle più misurate e intelligenti, riuscendo a dimostrare l'utilità del provvedimento e le sue ulteriori potenzialità. Proprio utilità e potenzialità della nuova misura rappresentano uno dei fili conduttori di questo volume, che cerca di dimostrare, pur evidenziandone le criticità, l'avanzamento del sistema di welfare italiano che proprio il RdC ha reso possibile. Un percorso verso un modello universalistico di protezione sociale che mancava alle politiche di sostegno al reddito e di lotta contro la povertà nel nostro paese, ma anche alle politiche del lavoro. Bronzini illustra, quindi, alcuni elementi essenziali di questa misura, proprio partendo dagli attacchi, davvero numerosi e continui, portati da molte parti politiche e mass media, ottenendo peraltro un discreto successo di propaganda che si è giovato della stretta connessione tra visibilità mediatica di questi pareri e del giornalismo italiano. Bronzini, dal punto di vista del giurista e anche da parte in causa, in quanto membro dell'Ufficio legislativo del ministero che sosteneva e intendeva migliorare questa misura di welfare, mostra che gran parte delle critiche mosse al RdC perdono di senso o di forza se messe seriamente a confronto con la legge istitutiva. Con questo approccio non solo non si può ritenere assistenzialista o inefficace la misura in questione, ma anche la presunta netta discontinuità con il ReI dal punto di vista delle politiche di reinserimento sociale è invero riconducibile all'importante, ma poco discussa, questione dell'assetto pubblico o privatistico del welfare italiano, così come sottolineato in altri contributi del volume. La centralità dell'amministrazione pubblica e dei suoi servizi – certo da potenziare – è in effetti una caratteristica del RdC che meriterebbe un confronto scevro di preconcetti. Bronzini, infine, contestualizza e in questo modo dà forza al RdC, ponendolo come sfida alla prolungata e irrisolta crisi dei sistemi di welfare novecenteschi di fronte alle crisi economiche (anche al netto del Covid-19) e alle trasformazioni del lavoro. In un contesto sociale così vulnerabile si impone, anche grazie all'introduzione del Reddito di Cittadinanza, la discussione sullo *ius existantiae*, il diritto alla dignità e alla libertà delle persone attraverso l'affrancamento dal bisogno economico. Che assuma la forma *selettiva* del reddito minimo garantito o quella *integrale* del reddito di base, l'universalismo entra finalmente nelle politiche del lavoro e di sostegno al reddito nel sistema di welfare italiano.

Il volume ha preso forma proprio nel periodo nel quale la pandemia del Covid-19 si è sviluppata e propagata. Pur diventando un fenomeno drammatico e imprevedibile nelle dimensioni sanitarie e nelle conseguenze sociali, gli autori di questo volume non ne hanno voluto stravolgere gli scopi e i contenuti. Anche se i riferimenti e le riflessioni alla pandemia e alle sue ricadute economiche e sociali sono presenti in diversi capitoli, la scelta che rivendichiamo è quella di proporre ai lettori una riflessione sulle politiche che affrontano le dinamiche sociali non emergenziali, perché con le disuguaglianze

tradizionali e le nuove povertà, con la disoccupazione strutturale, ci troveremo a fare i conti anche dopo che questa terribile emergenza sarà passata. “Nulla sarà come prima”, si sente dire spesso in questa fase; non lo sappiamo, non lo possiamo prevedere, ma abbiamo molti dubbi che la struttura sociale e i rapporti sociali saranno realmente diversi da quelli precedenti alla pandemia in corso. È chiaro che le conseguenze sociali della crisi sanitaria ed economica in corso, per esempio la povertà e la disoccupazione, saranno drammatiche, ma ciò che ci interessava discutere prima della pandemia rimane rilevante tuttora e nel prossimo futuro: come affrontare nelle società post-fordiste, frammentate e diseguali, la condizione di povertà e di esclusione sociale determinate dai “normali” processi sociali, le relazioni diseguali sul mercato del lavoro e nelle città, tra generazioni e tra aree geografiche.

Al dibattito su questi e altri punti critici del Reddito di Cittadinanza e del welfare italiano speriamo di contribuire con questo volume.

# *1. Idee persistenti e idee declinanti: appunti sulle politiche di sostegno al reddito nel pensiero politico-economico e nel dibattito corrente*

di *Roberto Iorio*

## **1. Alle origini delle idee contrapposte**

È interessante constatare come molte delle tesi presenti nel dibattito corrente sul reddito di cittadinanza siano idee con radici antiche, a volte presenti in scritti di secoli fa in termini sorprendentemente simili a quelli che si incontrano nel dibattito contemporaneo. Accanto a queste idee ve ne sono però altre che, per quanto lungimiranti, hanno visto un po' sopire nel tempo la loro eco, alcune con un declino progressivo, forse irreversibile, altre con vicende più alterne e complesse, quasi come semi che hanno dato frutti in tempi diversi e anche distanti tra loro<sup>1</sup>.

Dobbiamo premettere che, nello sviluppare questo tema, abbiamo in qualche modo preso in considerazione tutte le forme di sostegno al reddito degli individui, cioè tutte quelle forme di erogazione in denaro che provengono da un'autorità pubblica (stato, enti locali) e integrano il reddito proveniente dal mercato. È chiaro che vi sono, all'interno di questa macro-categoria, molte differenziazioni e in alcune circostanze le sottolineeremo; tuttavia, nelle argomentazioni a sostegno o contro tali misure, esistono delle linee comuni ed è appunto su queste che desideriamo soffermarci.

Tra le idee di lungo corso che, col passare dei secoli, emergono a volte con forza, poi scompaiono travolte da un cambiamento profondo della cultura e della mentalità dominante, per poi magari riemergere sotto forma apparentemente diversa, un posto di primo piano spetta all'idea medievale della destinazione universale delle risorse, un concetto radicato nella dottrina cristiana prima e cattolica poi (è al cuore della dottrina sociale della Chiesa) che, sia nei suoi termini originari, sia adattata ad altri contesti di pensiero, di ispirazione più laica, ha generato diversi frutti, traendo oggi nuova linfa con

---

<sup>1</sup> Per la stesura di questo articolo ci siamo avvalsi soprattutto di: C.E. Orsi, *Alle origini del reddito di cittadinanza. Teorie economiche e welfare state dal XVI secolo a oggi*, Nerbini, Firenze, 2018. Tutti i riferimenti e citazioni presenti in questo articolo, ove non diversamente indicato, provengono da questo testo.

l'affermarsi contemporaneo delle problematiche ecologiche. L'importanza capitale di questa concezione sta nel fatto che essa è stata la base di un'idea di redistribuzione delle risorse, il fondamento teorico (e teologico) dei terreni comuni e del "sostegno al reddito", delle leggi sulla povertà dei tempi precapitalistici e delle idee di reddito universale agli albori dell'età contemporanea (alla fine del Settecento Thomas Paine, come vedremo primo teorico del "reddito universale", la riprende esplicitamente). Di fronte al trionfo della proprietà privata "borghese", questa idea in qualche modo si "inabissa", per poi riemergere, riletta in senso più laico come diritto di ciascuno ad accedere ad almeno una parte della ricchezza prodotta dalla collettività, come base remota delle politiche di welfare e come fondamento ultimo della concezione della funzione sociale della proprietà, che è stata accolta tra i principi fondanti di molti stati, come anche la Costituzione italiana dimostra.

Nel basso Medioevo l'idea della destinazione universale delle risorse si concretizza nell'organizzazione di un'"economia morale", in cui parte del sovrappiù generato della comunità doveva servire al mantenimento di coloro che non riuscivano a trarre vantaggi dall'attività economica, un'idea sorprendentemente vicina a quella del welfare state, perlomeno nella sua forma "residuale". E d'altronde è nel Medioevo che si stabiliscono misure pubbliche di aiuto ai poveri, gettando le basi per le Poor Laws inglesi, definitivamente codificate alla fine del XVI secolo.

Inoltre, l'idea di una proprietà universale dei beni è alla base della pratica delle *common lands*; queste sono però destinate ad essere superate, per giungere al regime delle *enclosures*, in un passaggio che segna l'avvento di un nuovo mondo, quello della proprietà borghese. Un mondo dinamico, tecnologicamente ed economicamente rivoluzionario, ma al tempo stesso un mondo spietato, dove la competizione economica è eretta a fondamento del benessere sociale e della stessa idea di giustizia sociale, in cui pertanto il benessere va conquistato con una dura lotta e non c'è spazio per chi resta indietro. Se il "padre dell'economia politica", Adam Smith, anche al di là delle sue opere di filosofia morale, che hanno come cardine l'idea della "simpatia", ritiene che migliorare la condizione dei poveri sarebbe stato vantaggioso per tutta la società e lascia anche socchiuso un cauto spiraglio per l'intervento pubblico in questa direzione, i suoi successori, i veri e propri "economisti classici" chiudono qualunque spazio, perché puntano il loro sguardo sugli incentivi "razionali" dell'individuo: se un individuo sa che avrà diritto ad un sostentamento, ad un reddito pur senza impegnarsi, indipendentemente dalla sua fatica, quale sarà allora lo stimolo (l'incentivo, appunto) all'impegno? Negli economisti "classici" questo impianto concettuale si sposa con la durezza del loro ruolo di difensori di una specifica classe sociale, quella borghese-capitalistica, con la conseguente visione ottimistica del mercato e scettica nei confronti dell'intervento dello stato. Perciò David Ricardo afferma

che la riduzione dell'ampiezza delle misure per i poveri insegnerà loro il valore dell'indipendenza e li spingerà a prudenza e previdenza nella gestione del denaro; gli stimoli benefici derivanti dalla riduzione delle misure per i poveri contribuiranno all'eliminazione stessa del problema della povertà; problema la cui soluzione non spetta comunque, secondo Edward Burke, allo stato. Le parole di Thomas Malthus sono ancora più dure, venate di disprezzo nei confronti dei poveri, visti come colpevoli della loro stessa condizione ed a cui misure di sostentamento pubbliche possono dare solo stimolo ulteriore per un'incontrollata e disastrosa crescita demografica. La scuola marginalista darà formalizzazione matematica al modello "meccanico" di azione individuale, per cui l'individuo che reagisce "pavlovianamente" agli stimoli esterni diventa la figura centrale dell'analisi economica; dunque, una misura di sostegno al reddito non potrà che ridurre gli stimoli al lavoro, danneggiando quindi l'intero sistema economico (sarà questa la posizione, ad esempio, di Alfred Marshall, peraltro favorevole a forme di welfare diverse da un'erogazione in denaro).

L'aspetto interessante è la fortuna che queste idee, nell'analisi del problema del sostegno al reddito, hanno avuto fino ad oggi; le parole di un Ricardo, forse anche quelle durissime di un Malthus, sono le stesse che si sentono oggi nel dibattito politico, in quella che potremmo colloquialmente chiamare la "teoria del divano" (da cui non ci si alza se un minimo di reddito è comunque garantito) e che è in realtà un'applicazione dell'analisi marginalista del mercato del lavoro. Se guardiamo il dibattito italiano sul reddito di cittadinanza, diremo che questa visione che discende dagli economisti "classici" è vigorosamente sostenuta dai detrattori della misura, ma evidentemente non respinta nemmeno dai sostenitori, che, sia per convinzione, sia per Realpolitik vista la pervasività della "teoria del divano", hanno dovuto vincolare il reddito di cittadinanza ad un comportamento "virtuoso" rispetto al mercato del lavoro.

Si comincia a comprendere come la storia del "sostegno al reddito" sia una storia che potremmo definire "dialettica", in cui ciclicamente compaiono e scompaiono idee "estreme"; quasi che fossero tesi e antitesi hegeliane, inframmezzate da visioni e soprattutto da soluzioni di compromesso, temperate o, appunto hegelianamente, di sintesi. Le posizioni viste fin qui vanno dalla destinazione universale delle risorse all'assenza di qualunque intento redistributivo; la contemporanea necessità di dimostrare "buona volontà" sul mercato del lavoro (non rifiutare troppe proposte lavorative) per poter accedere ai benefici è quasi un'icastica immagine di una posizione intermedia tra due estreme: hai diritto ad un reddito ma c'è il rischio che questo ti tolga gli incentivi al lavoro; risultato: se il tuo comportamento mostra proprio che il reddito di cittadinanza riduce il tuo incentivo a lavorare, il reddito ti viene tolto. Le realizzazioni storiche concrete si muovono di fatto quasi sempre sulla posizione intermedia, però avvicinandosi maggiormente ora ad un polo

ora ad un altro: le vicende delle Poor Laws inglesi, il più antico sistema assistenziale pubblico, con le oscillazioni del loro impianto, entità, condizioni di erogazione del sussidio, sono il simbolo più evidente delle oscillazioni del pendolo della storia.

## **2. Reddito per pochi o per tutti?**

Abbiamo premesso che in questo breve scritto tratteremo in senso generale del sostegno pubblico al reddito individuale. Ma è chiaro che una contrapposizione che percorre tutto il dibattito su tali forme di sostegno riguarda l'ampiezza della platea dei destinatari, che va da un massimo di estensione (reddito universale, quindi a "tutti") ad un minimo (solo ai bisognosi); se poi il criterio è il bisogno, esso a sua volta andrà quantificato, e dunque si porrà il criterio della proporzionalità, a cui conseguirà necessariamente la necessità di provare il bisogno stesso. Entrambi i poli (universalismo e proporzionalità) fanno riferimento a concetti del tutto intuitivi. Il primo è in fondo riconducibile all'universalità delle risorse: se tutti abbiamo diritto ad una quota dei beni esistenti, allora tutti significa davvero tutti, indipendentemente dalla nostra condizione; questo anche se le risorse che vengono redistribuite non sono poi la totalità delle risorse prodotte ma una parte di esse. La seconda visione parte invece dalla constatazione che viviamo in un sistema dove esiste l'appropriazione privata dei beni, specialmente di quelli frutto dell'attività umana e questi rappresentano per molti la fonte primaria di ricchezza: le risorse distribuite dalla "pubblica autorità" saranno per molti integrative rispetto a questa fonte primaria di reddito. Ma allora perché integrare allo stesso modo il reddito di chi dispone già di ingenti risorse e di chi invece ne dispone in misura esigua? Di qui la necessità di provare lo stato di bisogno se si vuole accedere alle risorse "aggiuntive", o comunque, se il beneficio è differenziato a seconda del bisogno, ne discende la necessità di quantificare il proprio bisogno per determinare l'entità del beneficio a cui si ha diritto; è questa appunto la "prova dei mezzi", autentico pomo della discordia nella storia delle Poor Laws inglesi, che ne hanno visto a più riprese revisioni, ampliamenti e limitazioni. A prima vista, può sembrare che le due concezioni riflettano due idee primigenie e intuitive di giustizia e di uguaglianza: è perenne oggetto di dibattito giuridico se sia più conforme al principio di uguaglianza trattare tutti in identico modo, o trattare diversamente situazioni diverse. In realtà il discorso è più complesso, nel momento in cui si ammette che un eventuale "reddito universale" non sia l'unico sostegno pubblico nei confronti del cittadino, ma solo appunto un corrispettivo di cittadinanza, come un diritto di voto uguale per tutti, su cui poi si innestano una serie di altri diritti, che possono invece essere graduati. In altre parole, il sostenitore

di un reddito universale, uguale per tutti, potrà al tempo stesso essere un sostenitore della seconda visione sopra esposta dell'uguaglianza (trattare diversamente situazioni diverse), nel momento in cui ammetta che il compito di livellare le posizioni e le opportunità sia lasciato ad altre misure pubbliche.

L'idea di una prestazione economica indistintamente universale non è un'invenzione contemporanea: nelle sue formulazioni più estese ed esplicite nasce in Inghilterra alle soglie dell'Ottocento (Thomas Paine nel 1795 è tradizionalmente indicato come primo ideatore di siffatta proposta), ma in effetti se ne trovano frequenti germi, embrioni, accenni già in secoli precedenti (già Tommaso Moro, agli inizi del XVI secolo, parla di uno standard di vita minimo garantito); poi l'idea si mantiene viva in molti pensatori, di eterogenea estrazione, per lo più in Inghilterra, fino ad arrivare ai nostri giorni, dove viene fatta propria, tra i numerosi altri, da Philippe Van Parijs, probabilmente il massimo teorico contemporaneo del reddito universale. Un'idea universalistica è alla base delle concezioni scandinave del welfare, che però si basano su universalità di diritti e di servizi, non su erogazioni generalizzate e incondizionate di denaro, salvo un recente esperimento finlandese (2017-18), peraltro interrotto dal governo liberal-conservatore e osteggiato dalla stessa OCSE perché la partecipazione al lavoro cresceva poco; poco è importato che la misura desse maggiore fiducia e benessere ai beneficiari<sup>2</sup>. In concreto, l'idea di un'erogazione indifferenziata e universale è stata realizzata raramente. Ma la posizione di Van Parijs, sostenitore di un reddito incondizionato, pagato a tutti senza prova di mezzi o contropartite in termini di lavoro, dimostra che la concezione universalistica è presente e viva nei giorni nostri. Ovviamente Van Parijs non è l'unico teorico contemporaneo di una siffatta misura; tuttavia, per quanto l'idea di un reddito universale stia riscuotendo in tempi recenti significativi consensi, soprattutto dopo lo scoppio della pandemia da Covid-19<sup>3</sup>, non possiamo definirlo un'idea dominante: non conosciamo sondaggi in materia, ma, a giudicare dalle posizioni delle diverse forze politiche, ci pare che l'idea di un'erogazione universale e indifferenziata (dare qualcosa a tutti) sia lontana dal sentire comune. Ancora una volta ci riferiamo al "reddito di cittadinanza" italiano: lungi dall'essere una misura universale e destinata ai "cittadini" in quanto tali, essa è riservata

---

<sup>2</sup> F. Bergamante, M. De Minicis, *Dalla sperimentazione del Partial Basic Income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05; M. Pignatelli, *Finlandia, il reddito di base universale non crea lavoro*, Il Sole24ore, 8 febbraio 2019, consultato il 30 luglio 2020, [www.ilsole24ore.com/art/finlandia-reddito-base-universale-non-crea-lavoro-AFhq2EL](http://www.ilsole24ore.com/art/finlandia-reddito-base-universale-non-crea-lavoro-AFhq2EL); Basic Income Network Italia, *Finlandia: i risultati finali dell'esperimento del reddito di base 2017-2018*, consultato il 30 luglio 2020, [www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dellesperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/](http://www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dellesperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/).

<sup>3</sup> E. Caja, L. Hoffman, *Il reddito universale ha bisogno di conflitti*, «Jacobin Italia» (<https://jacobinitalia.it/il-reddito-universale-ha-bisogno-dei-conflitti/>), 24 aprile 2020, ultima consultazione 30 luglio 2020; OECD, *Basic income as a policy option: Can it add up?*, OECD Publishing, Paris maggio 2017.

a quelli che potremmo in senso lato definire “poveri”, a chi si trova in determinate condizioni di difficoltà; né essa è indifferenziata, bensì è soggetta alla “prova dei mezzi” per poter graduare l’entità del sostegno. Se delle critiche giungono dalla “società civile” a questa misura, la maggior parte non sono per un’eccessiva limitatezza della misura, ma per una sua troppo grande estensione.

### **3. Le ragioni per un reddito non “di mercato”**

Se il dibattito tra sostenitori e detrattori di misure di sostegno al reddito è una persistenza storica, se non vi è convergenza neanche tra i sostenitori delle misure, troppo grande essendo la distanza tra concezioni universalistiche e concezioni particolaristiche/proporzionali, esistono differenziazioni significative anche tra chi sostiene misure, se non identiche, simili, per quanto riguarda le motivazioni delle misure stesse. E anche qui si può constatare l’esistenza di “fiumi carsici”, idee guida che nel tempo subiscono quei mutamenti inevitabili in conformità con la cultura generale del tempo, ma rimangono ben riconoscibili nella loro essenza.

La più grande distinzione potremmo porla tra visioni che si potrebbero definire “giusnaturaliste”, che vedono come diritto dell’individuo e, più tardi, del cittadino, la partecipazione alle risorse collettive, e visioni “strumentali”, per cui un sostegno al reddito non è un fine in sé ma ha un’altra finalità, tutela un altro valore meritevole. Ancora una volta richiamando la concezione della destinazione universale delle risorse, potremmo ritenere questa l’origine della concezione del reddito universale come diritto. Il solo sostegno ai poveri affonda poi chiaramente le sue radici nel dettato evangelico, in cui certo non sono a tema i “diritti”, ma sicuramente l’appartenenza dei poveri a una comune umanità, in virtù di una universale fratellanza. La definizione di reddito di cittadinanza richiama invece l’idea di un sostegno al reddito connaturato allo status stesso di cittadino, alla pari di altri diritti propri del cittadino. Peraltro, nei nostri tempi, in cui su un suolo si trovano molte altre persone oltre ai cittadini, si pone il problema se il diritto sia da limitarsi ai soli individui che possiedono formalmente la “cittadinanza”, limitazione che può configurarsi come discriminatoria e reazionaria. Poi, abbiamo già rilevato come il reddito di cittadinanza, almeno nella concreta realizzazione in Italia dove è stata implementata una misura con questo nome, non sia poi universale, cioè non sia affatto esteso a tutti i cittadini: esso va inteso come quel reddito minimo indispensabile a un esercizio effettivo della cittadinanza, in una visione dell’uguaglianza dei diritti non puramente formale. È noto che l’art. 3 della Costituzione italiana, accanto ad una visione “formale” dell’uguaglianza, ne affianchi una “sostanziale”, per cui lo Stato

deve impegnarsi nella rimozione degli ostacoli anche materiali al “pieno sviluppo della persona umana”: oltre ad autorevoli giuristi, come Luigi Ferrajoli<sup>4</sup>, lo stesso Presidente del Consiglio Conte ha visto nel reddito di cittadinanza uno strumento di attuazione dell’uguaglianza sostanziale<sup>5</sup>. Con altra terminologia meno rigorosamente giuridica, è in fondo questa la concezione che ispira molti dei teorici del reddito universale nell’Inghilterra del secondo Ottocento e primo Novecento, quelle figure più di riformatori sociali e pubblicisti che di grandi e potenti teorici, figure tuttavia chiave nello sviluppo sia di un’idea di reddito universale, sia dell’idea stessa di welfare state. Il più noto è il nome di David Beveridge perché il suo piano si è tradotto in misure concrete e benefiche per milioni di persone, ma una memoria altrettanto grande meritano, nel nostro discorso, figure come quelle dei coniugi Sidney e Beatrice Webb, di un’altra coppia di coniugi, Dennis e Mabel Milner, di Bertram Pickard, che citeremo a breve, del maggiore Clifford Hugh Douglas, fino ad arrivare all’idea di reddito minimo garantito di Juliet Rhys-Williams. Questi autori hanno pensato motivi “concreti” per cui un sostegno al reddito è bene che esista, ne hanno suggerito l’entità, hanno escogitato modalità specifiche con cui erogarlo (pensando anche ad un assegno governativo mensile distribuito presso gli uffici postali, come propone la Rhys-Williams!), cercando dunque modi concreti con cui il sistema capitalistico potesse apparire con un volto più umano.

In queste figure spesso la visione del reddito vista in ultimo, come strumento di “cittadinanza attiva”, si intreccia con la visione “strumentale”, per cui reddito universale o sostegno al reddito trovano non in sé stessi la propria giustificazione, ma in una finalità diversa. Sin dai tempi delle *Poor Laws* la povertà era vista come una piaga, non solo (o non tanto) perché offende la dignità dell’uomo, ma perché causa criminalità, degrado, depaupera economicamente la società intera; conseguenze, insomma, che ricadono anche sul resto della società, persino sui “ricchi”, che quindi non possono disinteressarsi al fenomeno, né possono affidarsi solo a misure repressive. Se da un lato si hanno quindi visioni illuminate, che individuano lucidamente nell’indigenza la causa ultima della criminalità, come sostiene già Tommaso Moro nell’*Utopia* («si puniscono i ladri con pene orribili, mentre bisognerebbe provvedere affinché abbiano i mezzi per guadagnarsi da vivere»<sup>6</sup>), e come si riaffermerà poi con lucidità nell’*Illuminismo* (valgano le parole del Parini

---

<sup>4</sup> L. Ferrajoli, *Non è assistenzialismo. L’utopia concreta del reddito minimo o reddito di cittadinanza*, Chiesa di tutti, chiesa dei poveri, 16 marzo 2018, [www.chiesadituttichiesadei poveri.it/lutopia-concreta-del-reddito-minimo-garantito/](http://www.chiesadituttichiesadei poveri.it/lutopia-concreta-del-reddito-minimo-garantito/), consultato il 23 giugno 2020.

<sup>5</sup> Il Fatto Quotidiano, “Conte: «In agenda 2023 attueremo potenzialità del reddito di cittadinanza. Valutazione della misura non si può fare a meno di un anno», 6 febbraio 2020, [www.ilfattoquotidiano.it/2020/02/06/conte-in-agenda-2023-attueremo-potenzialita-del-reddito-di-cittadinanza-valutazione-della-misura-non-si-puo-fare-a-meno-di-un-anno/5698065/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2020/02/06/conte-in-agenda-2023-attueremo-potenzialita-del-reddito-di-cittadinanza-valutazione-della-misura-non-si-puo-fare-a-meno-di-un-anno/5698065/), consultato il 30 luglio 2020.

<sup>6</sup> T. More, *Utopia*, Giunti, Milano, 2010, p. 36, citato in Orsi, *op. cit.*, p. 42.

nell'ode "Il bisogno", dove dell'illuminato giudice Wirz dice: «e dando oro ed aiuto,/generoso insegnasti/come senza le pene/il fallo si previene»<sup>7</sup>), dall'altro si possono intravedere concezioni paternalistiche o anche più squisitamente reazionarie, dove quindi un sostegno alla povertà è visto solo come il rimedio a mali peggiori. E certo il "male peggiore" può essere anche una maggiore presa di coscienza dei lavoratori, una rivendicazione di diritti e salari più alti, persino la rivoluzione sociale e il rovesciamento dell'"ordine costituito". In fondo il welfare nel suo complesso è stato spesso visto come un compromesso accettabile delle classi dominanti che si rassegnano a perdere qualcosa per non perdere tutto.

Stando così le cose, l'idea di un sostegno al reddito non può qualificarsi tout-court come idea "di sinistra". Certo, i socialisti fabiani Sidney Webb e Beatrice Potter (divenuta poi sua moglie), nel loro *Minority Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* del 1909, sottolineano con vigore le cause socio-economiche della povertà e propongono un sostegno "minimo nazionale" per superarla. Ma nel 1919 e nel 1921 le conferenze annuali del partito laburista bocciano la proposta di Bertram Piccard di un reddito minimo nazionale. A questo proposito, è significativo che il reddito di cittadinanza venga proposto in Italia da un movimento, come i 5Stelle, dall'origine e visione politica complessa, certo non riconducibile *in toto* ad un'esperienza di sinistra, mentre i partiti più tradizionalmente di sinistra si presentano tiepidi di fronte ad essa, e non solo per ragioni di tattica politica, che li portano a non appoggiare una bandiera altrui, ma soprattutto perché è una proposta che non appartiene tradizionalmente al loro campo. Va detto che le proposte recenti di reddito universale e incondizionato, in particolar modo quelle nate in tempi recentissimi a seguito degli effetti devastanti, anche sul piano economico, della pandemia, stanno riscuotendo molta attenzione nella sinistra radicale; il timore, però, è che queste misure occultino i rapporti di forza, ritenuti sempre più sfavorevoli per le classi subalterne, nel mercato del lavoro, nei mercati finanziari, nell'erogazione dei servizi del welfare. In fondo, il pensatore che ha di gran lunga la maggiore influenza sul movimento socialista, Karl Marx, sosteneva che le Poor Laws avevano un effetto redistributivo, dai salari, tenuti bassi, a profitti e rendite. Nei nostri tempi, Emilio Caja e Leonie Hoffman, nel loro articolo sulla rivista della sinistra radicale *Jacobin*, concludono che «la trasformazione degli attuali trasferimenti di denaro in un reddito di base incondizionato, strutturale e permanente, deve essere guidata da una forte mobilitazione popolare [...] Qualsiasi lotta per il reddito sarebbe autolesionista se non includesse la lotta contro l'accumulo finanziario e il debito delle famiglie, contro il ridimensionamento del welfare e la compressione dei salari»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> G. Parini, *Il bisogno*, vv. 81-84, in *Il Giorno. Le odi*, Garzanti, Milano, 2007, p. 181.

<sup>8</sup> E. Caja, L. Hoffman, *op. cit.*

D'altro canto, a dimostrazione del fatto che l'idea di reddito universale, non sia di per sé ascrivibile al pensiero di sinistra, vanno ricordate le varie proposte di reddito di base, ovvero di reddito universale, giunte dall'ala liberista-conservatrice negli Stati Uniti, come la proposta di imposta negativa di Milton Friedman, oppure la posizione favorevole ad un reddito di base di Friedrich von Hayek. Con sorpresa per chi legga il sostegno al reddito come un'espressione possibile del welfare state, per questi pensatori liberisti il reddito di base è invece un antidoto al welfare state stesso, l'ultimo baluardo della libertà, conculcata da un welfare opprimente che confisca, per mantenersi, il frutto del lavoro, dell'iniziativa individuale, offrendo in cambio servizi asfissianti e tutti uguali: con una sufficiente somma di denaro in tasca, qualunque cittadino sceglierà cosa acquistare, se avvalersi di servizi dal pubblico o dal privato e di quale privato, in una parola potrà scegliere, comportandosi esattamente da consumatore massimizzante, come prevede qualunque manuale di economia (neoclassica). Se pochi si dichiareranno oggi contemporaneamente di destra (destra liberale, anzi liberista, né populista, né sovranista, né tantomeno para o post-fascista) e fautori del reddito universale, tuttavia tra i fautori di questa misura non mancano posizioni del tutto analoghe a quelle di Friedman e Hayek, che vedono nella scelta del consumatore che deve allocare il suo reddito l'emblema della libertà individuale<sup>9</sup>. D'altro canto, però, questa libertà dell'individuo-consumatore appartiene raramente alla pratica concreta delle misure di sostegno al reddito: con il reddito di cittadinanza italiano possono essere acquistate solo alcune tipologie di beni, individuate dallo stato come necessarie o comunque legittime.

La frequente scarsa simpatia della sinistra per il sostegno al reddito può essere spiegata anche riflettendo su altri tipi di visioni "strumentali" dello stesso, per cui tali misure porteranno il lavoratore a essere più produttivo, dando però così vantaggio più a chi si appropria di gran parte del frutto del suo lavoro, il capitalista, che al lavoratore stesso. Così, un sostegno al reddito comporterà una migliore salute dei lavoratori, che li porterà ad essere più efficienti; un maggiore incentivo al lavoro, attraverso la conquista di una maggiore dignità, avrà simili esiti, comunque in un interessante ribaltamento, operato tra gli altri dai coniugi Millner e da James Meade, della vulgata neoclassica per cui il sostegno al reddito toglie incentivi all'impegno, finalmente con una maggiore attenzione alle reali motivazioni dell'agire umano.

Non mancano poi concezioni strumentali più eccentriche come quelle di un pensatore fuori dagli schemi come Bertrand Russel, che vede nel reddito

---

<sup>9</sup> Non va tuttavia dimenticato che la proposta di *Partial Basic Income* attuata in Finlandia, di cui si è discusso sopra, è stata promossa da un governo liberal-conservatore, il quale ha esplicitamente escluso intenti di riduzione della disuguaglianza: si veda in proposito L. Serafini, *La Finlandia elimina il reddito di cittadinanza dopo una sperimentazione di due anni*, TPI.it, [www.tpi.it/esteri/reddito-di-cittadinanza-finlandia-20181229223870/](http://www.tpi.it/esteri/reddito-di-cittadinanza-finlandia-20181229223870/), 29 dicembre 2018 (aggiornato il 10 settembre 2019), consultato il 30 luglio 2020.

universale la possibilità di liberarsi dal bisogno e quindi dalla necessità stringente di lavorare, per quelle persone dotate di particolare talento, che potranno rendersi più utili alla società, anzi diremmo, all'umanità, coltivando i loro interessi e creatività artistica, la loro curiosità scientifica che li porterà a scoperte magari importanti, che non svolgendo un'oscura attività lavorativa intrapresa solo per necessità di sopravvivenza. Una concezione in qualche modo elitaria e dilettantistica della creazione artistica e della scienza, queste si forse davvero lontane dal nostro tempo; tuttavia, l'utopia di un uomo liberato dalla necessità e dal bisogno, concetti diventati oggi quasi impronunciabili, erano più in auge qualche decennio fa e non è detto che non tornino, data l'universale istanza in essi racchiusa.

La teoria economica, che ha fornito molte argomentazioni contro il sostegno al reddito, soprattutto nell'epoca del "trionfo", sociale e teorico, della borghesia capitalistica e industriale, in seguito ha fornito diverse giustificazioni a una redistribuzione delle risorse. Già nell'ambito della teoria marginalista si affacciano ipotesi di conciliazione di misure di welfare con il modello individualista: abbiamo parlato del favore di Marshall per misure di welfare; Stanley Jevons propone riforme sociali che non ritiene in contrasto con la sua visione teorica basata sul concetto di utilità marginale. Soprattutto, nel contesto teorico marginalista, nasce l'economia del benessere che, da Arthur Cecil Pigou in poi, fornisce una giustificazione dell'efficienza dell'intervento pubblico e delle politiche redistributive; analogamente al ribaltamento degli incentivi visto prima, anche in questo caso si opera un allargamento, se non ribaltamento, di prospettiva: il principio di efficienza, usato dagli economisti classici per respingere politiche di sostegno al reddito, teoricamente raffinato dopo il "bagno" nell'approccio marginalista, allargato lo sguardo dagli agenti singoli analizzati degli economisti marginalisti della prima generazione al sistema economico nel suo complesso, diviene ora il fondamento dello stesso intervento pubblico, se non altro in presenza di specifiche condizioni (esternalità, beni pubblici, etc.).

Una grande fortuna avranno poi le giustificazioni "macroeconomiche" del sostegno al reddito; James Meade lancia l'idea che un reddito minimo universale funga da stabilizzatore del ciclo economico; altri, come il socialista George D.H. Cole, parlano di crisi di sottoconsumo, che possono essere superate con una spinta della domanda, come appunto sono le misure di sostegno al reddito. Queste idee trovano una loro formalizzazione nell'ambito della teoria della domanda effettiva di Keynes, per cui un sistema può entrare in una situazione teoricamente perdurante di stagnazione se vi è carenza di domanda ed è dunque necessario sostenere quest'ultima, anche con spesa pubblica in deficit. Inoltre, argomenta sempre Keynes, una politica redistributiva "dal ricco al povero" aumenterà la propensione globale al consumo, altro volano della crescita di breve periodo. È interessante notare che Keynes, pur avendo fornito una base teorica a politiche di redistribuzione e di welfare,

non possa essere annoverato egli stesso tra i più vivaci fautori di misure di sostegno al reddito. Lo sono, prevedibilmente, diversi keynesiani e neo-keynesiani che si collocano su posizioni più esplicitamente “di sinistra” rispetto al maestro; valga per tutti il nome di Joan Robinson, fautrice di un’ipotesi di “dividendo sociale”. Keynes fornisce, però, un fondamento teorico a una giustificazione non morale ma economica a politiche di sostegno al reddito, perché una spesa pubblica sostenuta, che appunto incrementa la domanda dei cittadini, diventa il motore dell’economia, altrimenti soggetta a stagnazioni ed equilibri di sottoccupazione. Tra le giustificazioni strumentali del sostegno al reddito, questa rimane forse la più viva nei nostri tempi: fino a qualche anno fa essa era stata messa in ombra dalle crisi fiscali, dalla crescita dei debiti pubblici per cui, delle misure di sostegno alla domanda, più che i benefici si vedevano i danni in termini di bilancio e prevaleva lo scetticismo nei confronti dell’intervento redistributivo; ma già la grande recessione iniziata nel 2008 ha reso più che mai lontana l’eco di chi cantava le “magnifiche sorti e progressive” del capitalismo temperato della *golden age*, autori *liberal*, il cui più illustre rappresentante è John Kenneth Galbraith, per cui il sostegno ai “poveri” era considerato tanto sacrosanto quanto residuale, visto che appunto la ricchezza prodotta, non appena distribuita in modo appena sufficientemente equo (quindi anche con l’ausilio di un reddito garantito annuale), avrebbe in breve tempo reso la povertà un ricordo del passato<sup>10</sup>.

#### 4. Brevi considerazioni conclusive

La prospettiva di Galbraith ricorda le parole del segretario del Movimento 5Stelle, Luigi Di Maio, il quale, il 27 settembre 2018, al momento del raggiungimento dell’accordo politico che di fatto varava il reddito di cittadinanza, affermò trionfalmente di aver “abolito la povertà”<sup>11</sup>. A differenza di quanto riteneva l’economista americano, non sarebbe stato però il progresso del “capitalismo temperato”, unito a vaste misure redistributive, a riuscire nello strabiliante risultato, bensì la sola misura di sostegno al reddito per un gruppo limitato di cittadini e vincolato a un comportamento “virtuoso” sul

---

<sup>10</sup> J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, Hamish Hamilton, London, 1958; trad. it. G. Badioli, S. Cotta, *La società opulenta*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea, 2014.

<sup>11</sup> SKY TG24, «Manovra, l’esultanza di Di Maio: “Abbiamo abolito la povertà”», servizio del 28 settembre 2018, <https://tg24.sky.it/politica/2018/09/28/manovra-luigi-di-maio-esultanza>, consultato il 30 luglio 2020; C. Bozza, *Manovra, il balcone M5S un anno dopo: dall’abolizione della povertà, alla realtà dei conti*, «il Corriere della Sera online», 1° ottobre 2019, [www.corriere.it/politica/19\\_ottobre\\_01/manovra-balcone-m5s-anno-dopo-dall-abolizione-poverta-realta-conti-ff42d2e2-e41a-11e9-ae1a-c38fc044b2b3.shtml](http://www.corriere.it/politica/19_ottobre_01/manovra-balcone-m5s-anno-dopo-dall-abolizione-poverta-realta-conti-ff42d2e2-e41a-11e9-ae1a-c38fc044b2b3.shtml), consultato il 30 luglio 2020.

mercato del lavoro. Prima ancora che ci fosse il tempo per verificare la validità dell'affermazione, ci ha pensato la recente pandemia a spezzare ogni illusione, creando nuove sacche di povertà. Prima la Grande Recessione a cavallo tra primo e secondo decennio del XXI secolo, poi questo nuovo e difficile contesto hanno riportato in auge l'idea di un robusto sostegno pubblico al reddito e anche la stessa idea di reddito di base o universale conquista terreno tra gli scettici, se non tra gli ostili.

Nel corso di questa breve rassegna abbiamo visto che queste proposte possono essere intese come frutto di un diritto naturale di ciascuno a una compartecipazione delle risorse naturali e di quelle prodotte dall'uomo; possono essere viste come un aiuto per chi "rimane indietro" in un'economia che cresce o, come ai nostri giorni, è respinto dai marosi delle crisi, o ancora possono essere giustificate come un importante stimolo alla ripresa sul piano macroeconomico in una fase difficile. L'altra cosa che però insegna questa breve rassegna è che qualunque proposta di un'espansione dell'intervento pubblico a sostegno del reddito degli individui non sarà accettata pacificamente: le idee che la sostengono vengono da lontano, ma altre idee vi si contrappongono, ugualmente e lungamente sedimentate. Un nuovo equilibrio, verso un punto più arretrato o più avanzato, non potrà dunque che essere temporaneo. Ma in fondo, come tutte le cose umane, la consapevolezza della possibile temporaneità di una soluzione non è di per sé un buon motivo per non perseguirla.

## Bibliografia – Sitografia

- Basic Income Network Italia, *Finlandia: i risultati finali dell'esperimento del reddito di base 2017-2018*, [www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dell-esperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/](http://www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dell-esperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/).
- Bergamante F., De Minicis M., *Dalla sperimentazione del Partial Basic Income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05, novembre 2019.
- Bozza C., *Manovra, il balcone M5S un anno dopo: dall'«abolizione della povertà», alla realtà dei conti*, Il Corriere online, 1° ottobre 2019, [www.corriere.it/politica/19\\_ottobre\\_01/manovra-balcone-m5s-anno-dopo-dall-abolizione-poverta-realta-conti-ff42d2e2-e41a-11e9-ae1a-c38fc044b2b3.shtml](http://www.corriere.it/politica/19_ottobre_01/manovra-balcone-m5s-anno-dopo-dall-abolizione-poverta-realta-conti-ff42d2e2-e41a-11e9-ae1a-c38fc044b2b3.shtml).
- Caja E., Hoffman L., *Il reddito universale ha bisogno di conflitti*, Jacobin Italia, 24 aprile 2020, <https://jacobinitalia.it/il-reddito-universale-ha-bisogno-dei-conflitti/>.
- Ferrajoli L., *Non è assistenzialismo*. L'utopia concreta del reddito minimo o reddito di cittadinanza, Chiesa di tutti, chiesa dei poveri, 16 marzo 2018, [www.chiesadituttichiesadeipoveri.it/lutopia-concreta-del-reddito-minimo-garantito](http://www.chiesadituttichiesadeipoveri.it/lutopia-concreta-del-reddito-minimo-garantito).
- Galbraith J.K., *The Affluent Society*, Hamish Hamilton, London, 1958; trad. it. Badiali G., Cotta S., *La società opulenta*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea, 2014.

- Il Fatto Quotidiano, *In agenda 2023 attueremo potenzialità del reddito di cittadinanza. Valutazione della misura non si può fare a meno di un anno*, 6 febbraio 2020, [www.ilfattoquotidiano.it/2020/02/06/conte-in-agenda-2023-attueremo-potenzialita-del-reddito-dicittadinanza-valutazione-della-misura-non-si-puo-fare-a-meno-di-un-anno/5698065/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2020/02/06/conte-in-agenda-2023-attueremo-potenzialita-del-reddito-dicittadinanza-valutazione-della-misura-non-si-puo-fare-a-meno-di-un-anno/5698065/).
- More T., *Utopia* (Libellus vere aureus, nec minus salutaris quam festivus, de optimo rei publicae statu deque nova insula Utopia), 1516; trad. it. Sala D., *Utopia*, Giunti, Milano, 2010.
- OECD, *Basic income as a policy option: Can it add up? Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, May 2017.
- Orsi C.E., *Alle origini del reddito di cittadinanza. Teorie economiche e welfare state dal XVI secolo a oggi*, Nerbini, Firenze, 2018.
- Parini G., *Il bisogno*, in *Il Giorno. Le odi*, Garzanti, Milano, 2007.
- Pignatelli M., *Finlandia, il reddito di base universale non crea lavoro*, Il Sole24ore, 8 febbraio 2019, [www.ilsole24ore.com/art/finlandia-reddito-base-universale-non-crea-lavoro-AFhq2EL](http://www.ilsole24ore.com/art/finlandia-reddito-base-universale-non-crea-lavoro-AFhq2EL).
- Serafini L., *La Finlandia elimina il reddito di cittadinanza dopo una sperimentazione di due anni*, TPI.it, [www.tpi.it/esteri/reddito-di-cittadinanza-finlandia-20181229223870/](http://www.tpi.it/esteri/reddito-di-cittadinanza-finlandia-20181229223870/), 29 dicembre 2018 (aggiornato il 10 settembre 2019).
- SKY TG24, *Manovra, l'esultanza di Di Maio: "Abbiamo abolito la povertà"*, servizio del 28 settembre 2018, <https://tg24.sky.it/politica/2018/09/28/manovra-luigi-di-maio-esultanza>.



## 2. Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia<sup>1</sup>

di Giuseppe Allegri

Stiamo distruggendo l'eredità dei nostri figli.  
Douglas Coupland, *Generazione X*, 1991

L'isolamento in corso dovrebbe essere l'occasione per una ampia riflessione sulla possibilità e la necessità di cambiare la nostra vita. Questo dovrebbe passare attraverso quello che, in *Mécréance et discrédit* (Galilée, 2004), avevo chiamato un otium del popolo.

[...] Quando, con Patrick Braouezec, presidente di Plaine Commune, abbiamo proposto di sperimentare un "reddito di contribuzione" su quel territorio, pensavamo che sarebbe stato un modo per sostenere un tale otium del popolo, allo stesso modo degli intermittenti dello spettacolo che non hanno lavori a tempo indeterminato e che coltivano un tale otium, vale a dire una valorizzazione delle loro singolarità.

Bernard Stiegler, *Retourner le confinement en liberté de faire une expérience*, Le Monde, 19 avril 2020 (trad. nostra)

Alla memoria di Bernard Stiegler, 1° aprile 1952-6 agosto 2020,  
pour "étonner la catastrophe"

Come noto, dal 6 marzo 2019, nel nostro ordinamento repubblicano, è possibile fare domanda per richiedere, con decorrenza dal mese successivo, il cosiddetto *Reddito di cittadinanza*, cioè, come recita la pagina web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali appositamente dedicata, «una misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Si tratta di un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari», introdotto circa un anno e mezzo fa, rispetto a quando si scrivono queste note, con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, con il titolo *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, successivamente convertito, con modificazioni, nella legge del 28 marzo 2019, n. 26, durante la breve durata del primo Governo della XVIII

---

<sup>1</sup> Questo intervento, in una versione parzialmente diversa e meno aggiornata, è stato pubblicato sulla *Rivista Critica del Diritto Privato*, n. 3, settembre 2020, pp. 401-431.

legislatura, presieduto da Giuseppe Conte (Governo Conte I, 1 giugno 2018 – 5 settembre 2019), sostenuto dalla maggioranza parlamentare costituita da Movimento 5Stelle, promotore di questa misura, e Lega Nord.

## 1. Un anno di “reddito di cittadinanza” à l’italiana

Come notato da diversi osservatori, con il termine *reddito di cittadinanza* utilizzato nella novella disciplina legislativa (fortemente voluta e sostenuta dal Movimento 5Stelle, con la presentazione del DdL di iniziativa governativa n. 1018 di conversione in legge del succitato decreto-legge 4/2019, iniziativa proposta di concerto dal Presidente del Consiglio e dall’allora Ministro del Lavoro e delle politiche sociali Luigi Di Maio), non si intende una misura di *basic income/citizen income/allocazione universale*, cioè quella erogazione monetaria individuale, universale e incondizionata, assegnata al singolo cittadino di una determinata comunità politica, tramite la fiscalità generale, senza l’esigenza da un lato di verificare le condizioni economiche, lavorative, esistenziali del beneficiario (perciò in assenza dei cosiddetti *means test*, secondo la terminologia anglosassone, della “prova dei mezzi” necessaria per ottenere il reddito minimo), dall’altra di vincolare tale erogazione alla richiesta di una controprestazione lavorativa, formativa, comportamentale (vincoli presenti, seppure in diverse forme e condizioni, nell’erogazione del reddito minimo). Si tratta invece di una misura contro l’esclusione sociale, una sorta di *sussidio di ultima istanza*, una *integrazione dei redditi familiari*, appunto, alla quale il beneficiario può accedere rientrando all’interno di alcuni parametri stabiliti dalla legge istitutiva, nel solco di una prospettiva di *reddito minimo selettivo* con un triplice condizionamento<sup>2</sup>. Da un lato rispettando una serie di requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno prolungato nel territorio italiano (con residenza in Italia da almeno dieci anni, «di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione

---

<sup>2</sup> Si concorda con F. Ravelli, “Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza”, in S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 16, quando osserva che «il RdC italiano – così denominato per effetto della deliberata scelta di utilizzare una formula più accattivante ed elettoralmente remunerativa – deve essere ascritto alla diversa tipologia del reddito minimo selettivo, doppiamente condizionato all’accertamento dello stato di bisogno e all’attivazione del beneficiario, in ciò collocandosi nell’alveo tracciato dal Reddito di Inclusione, da cui discende». In generale, per un’analisi critica del diritto del lavoro del Governo Conte I, nella mediazione conflittuale tra le due forze della maggioranza parlamentare di governo, si veda L. Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, Relazione XIV edizione dei *Seminari di Bertinoro. Dialoghi di diritto del lavoro tra cielo e mare* dedicati al tema “Dal contratto di Governo agli interventi legislativi”, Bologna, 28-29 novembre 2018, *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 377/2018*, pp. 1-28.

della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo», art. 2, comma 1, lett. a, del d.l. n. 4/2019, convertito in l. n. 26/2019<sup>3</sup>; quindi di condizioni di tipo economico, con la “prova dei mezzi”, *means test* appunto, certificando di avere un valore ISEE inferiore a 9.360 euro, cui si aggiungono altri parametri sul valore immobiliare, mobiliare e del reddito familiare e sul non essere in possesso di particolari tipologie di autoveicoli, ovvero navi o imbarcazioni da diporto. Dall'altra «rispettando alcune condizionalità» (secondo la terminologia utilizzata dall'apposito sito del Governo<sup>4</sup>) che prevedono la sottoscrizione di *patti individuali per il lavoro e/o per l'inclusione sociale*, con l'obiettivo di garantire «l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che può prevedere attività di servizio alla comunità, per la riqualificazione professionale o il completamento degli studi, nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (sempre seguendo la ripetitiva e ricorsiva sintassi governativa, che finisce con il sovrapporre misure di *Welfare* con interventi di *Workfare*)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Come ricostruisce G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 389/2019, 1-40, spec. pp. 29-30, «questi requisiti così restrittivi non solo indicano, da un certo punto di vista, l'esistenza di forti remore a considerare su un piano di uguaglianza la condizione del cittadino e del non-cittadino, ai fini del godimento di un diritto sociale fondamentale qual è (o dovrebbe essere considerato) il reddito minimo, ma indicano pure l'indifferenza per l'emarginazione e la segregazione della fascia più marginale del mercato del lavoro – i “poveri assoluti”, che non hanno diritto ad alcun sostegno del reddito – ai quali è richiesta un'attesa molto lunga per accedere alla garanzia di sopravvivenza, che assomiglia più all'espiazione di una colpa che ad un requisito soggettivo». Si tratta di un'impostazione fortemente escludente nei confronti dei soggetti più emarginati dalla società, cui si aggiunge la considerazione riguardo il fatto che «la residenza protratta penalizzi in misura più incisiva la categoria dei migranti stranieri regolarmente soggiornanti di lungo periodo. [...] In questa cornice ermeneutica di contraddittorietà, il dato della permanenza non inferiore a dieci anni – da leggere in continuità con le scelte restrittive operate da molti legislatori regionali – potrebbe porre i medesimi problemi di costituzionalità già affrontati dalla Corte costituzionale perché tende indirettamente a ridurre i margini di accesso alla prestazione per le persone straniere regolarmente presenti in Italia, ma anche eventualmente per i senza fissa dimora nonché per i possibili immigrati italiani residenti all'estero che volessero rientrare in Italia» (D. Comandé, “I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza”, in S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, cit., pp. 36-37). M. Baldini, C. Gori, *Il reddito di cittadinanza*, Il Mulino, 2/2019, pp. 269-277, spec. 272, osservano che «“prima gli italiani” non è solo uno slogan politico, ma un obiettivo che il Rdc vuole centrare, prevedendo ben dieci anni di residenza in Italia per poterlo ricevere. La discriminazione nei confronti degli stranieri è destinata ad alimentare nuove divisioni nella società italiana».

<sup>4</sup> [www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti](http://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti).

<sup>5</sup> P. Pascucci, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2020, pp. 273-300, osserva come «esaminando certe disposizioni del d.l. n. 4/2019, si avverte la sensazione che il Rdc debba assurgere a perno di tutto il

Ma in realtà gli obiettivi del *Reddito di Cittadinanza* (RdC), definiti dal primo comma dell'articolo 1 dello stesso decreto istitutivo, sono sicuramente troppo ampi<sup>6</sup>, perché veniva inteso come una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»<sup>7</sup>. Si tratta di un enunciato normativo che per la sua attuazione amministrativa e burocratica necessiterebbe di un vero e proprio *nuovo sistema di Welfare*, cosa del tutto al di fuori dalla portata normativa e istituzionale di una misura come il

---

sistema, talora «espropriando» discutibilmente strumenti utili anche ad altri soggetti (è il caso dell'assegno di ricollocazione), laddove, nonostante la crescente e preoccupante diffusione delle povertà, il sistema del sostegno alla ricerca del lavoro dovrebbe poter rispondere ad esigenze più ampie e generali. Questo difficile dialogo tra *welfare* e *workfare* meriterebbe una seria riconsiderazione da parte del legislatore, specialmente al fine di rafforzare uno degli obiettivi più importanti del provvedimento, che non è solo quello di dare dignità e lavoro a chi non ce l'ha, ma, a ben guardare, anche quello di emancipare i poveri dal torbido circuito del lavoro sommerso e irregolare». Insiste sull'eccessivo profilo workfaristico e sanzionatorio del reddito di cittadinanza G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 402/2019, pp. 1-24.

<sup>6</sup> Si veda quanto ricostruito in sede di primo commento da 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 Primo commento al d.l. n. 4/2019*, Adapt University Press, Modena, 2019, a partire dal saggio di F. Seghezzi, "Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio", ivi contenuto (pp. 18-27). G.B. Sgritta, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, 1, gen.-apr. 2020, pp. 39-56, parla esplicitamente di una «misura sovraccarica» (spec. pp. 40-42).

<sup>7</sup> M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 1/2020, pp. 27-47, ricostruisce la doppia portata – lavorista e assistenzialista – del RdC e l'inadeguatezza della concreta prospettiva socio-istituzionale di questa misura, ricordando come «la natura ibrida della misura (contrasto alla povertà e politica attiva al lavoro) pone un problema di baricentro della misura stessa, spostato sui servizi per l'impiego molto più che sui servizi sociali. E, dunque, tutto si gioca essenzialmente proprio sulla capacità del Centro per l'Impiego (CpI), a cui si aggiungono tutti gli altri apparati amministrativi coinvolti nell'obiettivo di reinserimento sociale dei beneficiari. [...] La sensazione è che questa difficoltà, a passare dalla fase di definizione degli interventi a quella della loro attuazione, pur largamente nota, non sia mai stata presa in adeguata considerazione dai decisori politici. [...] Se non vengono colmate le gravi carenze strutturali, le azioni, pur positive, rischiano di cadere nel vuoto, di rimanere mere dichiarazioni di intenti, con gravi e inutili sprechi: le scelte organizzative condizionano sempre ampiamente il contenuto dei diritti sociali» (spec. pp. 40 e ss.). Sull'ibrido connubio tra diritto all'assistenza e obbligo di attivazione, con «eccesso della componente vincolistico/punitiva della disciplina dei nuovi sussidi assistenziali», riflette anche A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variations su temi di diritto del lavoro*, 2019, pp. 457-488, dove si constata quanto, anche tuttora, l'Italia rimanga «piuttosto lontana dal modello ideal-tipico di strategia di inclusione attiva ricavabile dalle fonti europee e internazionali».

RdC, che è stata invece intesa nella pratica come quel necessario primo strumento di lotta alla povertà e all'esclusione sociale solo in parte precedentemente attuato con il *Reddito di Inclusione* (ReI, l. n. 33/2017, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* e D. lgs. 147/2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*)<sup>8</sup>. Senza dimenticare da un lato la «discutibile impostazione meritocratica» della stringente condizionalità e dall'altro l'abbondantemente «fitta disciplina sanzionatoria, che occupa uno spazio davvero inusitato nel corpo della legge n. 26/2019 (in particolare con gli artt. 7, 7 bis, 7 ter)»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A proposito del quale si rinvia in prima battuta al commento di A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2017, pp. 419-452, commento con il quale si condivide l'osservazione che «si tratti di interventi che hanno utilizzato i principi dell'attivazione e della condizionalità come cardini delle nuove discipline delle misure di sostegno al reddito (sia in costanza che in assenza di lavoro), realizzando il definitivo passaggio da un modello di “condizionalità debole” – sperimentata dal legislatore italiano all'inizio degli anni '90 del secolo scorso – ad uno di “condizionalità forte”» (spec. p. 440).

<sup>9</sup> Questi due assai problematici profili del RdC sono stati abbondantemente evidenziati dalla dottrina. M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 44, parlando della discutibile impronta meritocratica, premiale, nota come «il rischio reale sembra essere quello che, al di là della costante narrazione, non si è dinanzi a un nuovo *welfare*, ma a un *workfare*, dove il diritto sociale si trasforma in premio riconosciuto a chi firma un contratto nel quale si sottoscrivono obblighi eccessivamente stringenti, procedure di controllo e di verifica *ex ante*, in itinere ed *ex post*. Con un certa amarezza, spiace, così, constatare come, in un progetto di riforma sociale di tale importanza, che segna, senza dubbio, un'epocale avanzamento nelle politiche per l'assistenza del nostro Paese, si siano “radicate”, più o meno esplicitamente, tendenze che guardano alla condizione del disagio con diffidenza, alla devianza in modo punitivo, allo straniero come a un estraneo, all'attivazione dei soggetti come ad una sorta di “mobilitazione totale” che non si muove nel solco costituzionale del diritto-dovere al lavoro, ma che tracima nell'obbligo al lavoro, creando forti disagi sociali e altra emarginazione». E. Granaglia, *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2019, pp. 161-180, parla esplicitamente della creazione di una cittadinanza di serie B assegnata ai “poveri e bisognosi” in questo disegno istituzionale portato avanti dal RdC. Quindi S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 401/2019, pp. 1-23, prosegue la sua osservazione critica sulle previsioni sanzionatorie del RdC, virgolettate nella frase in questione, riflettendo sul fatto che certo non è il caso «di entrare con acrobazia esegetica nella selva delle fattispecie sanzionate in via amministrativa o penale. Le diverse fattispecie sanzionatorie vanno dalla sospensione, alla revoca e alla perdita del benefico, sino alla comminazione di una cospicua gamma di pene anche detentive, per ipotesi di reato (o di aggravanti) di nuovo conio. L'aggravio di pena per i delitti di falso commessi dai percettori del RdC (art. 7, 1° comma, legge n. 26/2019) è un esempio emblematico ed assai esplicativo del tenore complessivo delle scelte del legislatore. Possiamo solo dire che un tale aggravio di pena, al pari di analoghe previsioni punitive, desta notevoli perplessità alla luce dell'art. 3 Cost., nella misura in cui sembra scaricare sul povero “immeritevole” (come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria) un sovraccarico di responsabilità certamente degno di miglior causa, in un Paese che spicca nelle classifiche internazionali per le dimensioni abnormi di corruzione ed evasione fiscale»

Per questo è utile un primo rapido commento sui suoi effetti in questa necessaria lotta a vulnerabilità e marginalità, per poi azzardare un breve riflessione su di un suo necessario miglioramento, nella prospettiva di una concreta cittadinanza sociale, quanto più universale possibile e concludendo con la necessità di pensare in ottica integrata, multilivello, scalare e sistemica il rapporto tra i singoli Welfare statuali, le loro articolazioni locali e la dimensione di una necessaria politica sociale continentale, almeno per l'Eurozona, per aggiornare e rilanciare il tradizionale *European social model*, sempre più impoverito e marginalizzato dentro le prolungate crisi del processo di integrazione continentale e la permanente tensione tra classi dirigenti nazionali, nella pericolosa egemonia intergovernativa dell'intero assetto euro-unitario<sup>10</sup>.

Secondo l'*Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza* del portale dell'INPS, a gennaio 2020 sono oltre 915mila le famiglie che usufruiscono del reddito di cittadinanza, per un totale di circa 2 milioni e 370mila persone coinvolte (con a fianco quasi 126 mila famiglie titolari di pensione di cittadinanza, per circa 143 mila persone). All'inizio del 2020 circa due milioni e mezzo di persone, facenti parte di oltre un milione di famiglie, sono quindi coinvolte nell'erogazione di un sussidio come il reddito o la pensione di cittadinanza. Sempre seguendo le indicazioni dell'Osservatorio, il 90% di fruitori sono cittadine e cittadini italiani, il 3% sono cittadini euro-unitari (appartenenti a Stati membri dell'UE) e il 6% sono cittadini extra-comunitari (non euro-unitari), con il restante 1% di familiari di queste due ultime tipologie di fruitori. L'importo medio percepito dalle famiglie è di circa 493 euro al mese, con la quota del reddito di cittadinanza che è di circa 531 euro al mese. Dal picco di poco meno di 600 euro per ciascun nucleo familiare nella regione Campania, al minimo di neanche 397 euro mensili del Trentino Alto Adige, che risultava tra gli ultimi per entità e importi anche dinanzi alle precedenti, assai ridotte, per essere garbati, misure nazionali di lotta alla povertà – dalla prima *Carta acquisti – Social Card* (2008, Ministro Tremonti, nel governo Berlusconi IV)<sup>11</sup>, alla carta prepagata *SIA – Sussidio per l'Inclusione Attiva* (nel 2013 sperimentale nelle 12 città con più di 250mila abitanti, quindi legge di stabilità 2016 del governo Renzi), al *Reddito di Inclusione (ReI)* del successivo governo Gentiloni. Anche alla luce del fatto che nella

---

(spec. pp. 19-20). Per un approfondimento su questi profili sanzionatori si veda ora anche L. Taschini, "Le sanzioni (art. 7, 7-bis, 7-ter)", in S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, cit., pp. 77-92.

<sup>10</sup> Sia consentito rinviare a un nostro primo ragionamento in merito, proposto in occasioni delle precedenti elezioni per l'Europarlamento della legislatura 2014-2019, in G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, Fazi editore, Roma, 2014.

<sup>11</sup> Per un condivisibile giudizio radicalmente critico sulle previsioni delle prime *Social Card* si concorda con C. Pinelli, "«Social card» o del ritorno alla carità di Stato", in G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 1177 ss.

provincia autonoma di Trento esiste da un decennio il cosiddetto “reddito di garanzia” e nella Provincia autonoma di Bolzano c’è il “reddito minimo di inserimento” per le persone in difficoltà, quindi il Welfare locale, in particolare modo per quelle istituzioni locali dotate di particolare autonomia normativa e finanziaria, è arrivato molto prima di quello statuale-nazionale nella lotta alla povertà e per la promozione dell’inclusione sociale tramite una qualche forma di *reddito minimo*. A conferma che le assai faticose e (politicamente) solo parzialmente comprese sperimentazioni locali e regionali di *reddito minimo garantito* si sono spesso sostituite ai tentativi nazionali, per certi versi ancora più faticosi, e sicuramente ancor più fallimentari, inaugurati dal d. lgs. 237/1998, che introdusse una prima sperimentazione di reddito minimo di inserimento (Rmi), dapprima solo in 39 comuni, successivamente in altri 267, rispetto agli oltre 8mila comuni italiani<sup>12</sup>.

Così il nostro sistema di Welfare, nella dialettica e nel susseguirsi tra Rel e RdC, ha finalmente introdotto e messo a regime una prima forma di *reddito minimo di ultima istanza*, chiamata *reddito di cittadinanza*, con decenni di ritardo rispetto alle esperienze della gran parte dei Paesi europei, soprattutto nell’Europa occidentale all’indomani dei fascismi e della Seconda guerra mondiale, e dinanzi a una cronica incapacità di risolvere la questione sociale “nazionale”, che si è anzi progressivamente aggravata, se si pensa al succedersi delle diverse Commissioni governative istituite in merito. Da quella presieduta da Ludovico D’Aragona (addirittura nel primissimo dopoguerra, in piena fase costituente, nel 1947), fino alle diverse ondate di *Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale* presieduta prima da Ermanno Gorrieri (1984), poi da Pierre Carniti (1993-1997), quindi Chiara Saraceno (1997-2000), fino alla *Commissione Onofri* (1997, *Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*) e a quella presieduta di nuovo da Pierre Carniti (2007), per limitarci alle più note e risalenti nel tempo<sup>13</sup>. E d’altro canto, con questa misura si è finalmente dato seguito anche alle quasi trentennali indicazioni provenienti dall’ordinamento euro-unitario,

---

<sup>12</sup> Il Rmi venne appunto introdotto in via sperimentale con il d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237, *Disciplina dell’introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell’istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell’articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, quindi esteso al livello nazionale con la l. n. 328/2000, quindi il d. l. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 dicembre 2002, n. 236, sancì la cessazione di questa sperimentazione a decorrere dal 31 dicembre 2004. Per una prima riflessione in merito alle misure regionali di reddito minimo adottate nell’ultimo ventennio si veda R. Lumino, E. Morlicchio, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?, Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2013, pp. 235-248, quindi M. Matarese, “Le misure regionali di reddito minimo”, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 51-75.

<sup>13</sup> Per una rapida presentazione dell’avvicinarsi di Commissioni sia concesso rinviare a quanto ricostruito in G. Allegri, *Il reddito di base nell’era digitale*, Fefè editore, Roma, 2018, diffusamente e la bibliografia ivi riportata.

a partire dalla Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 (92/441/CEE), in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, dove si esortavano gli Stati membri ancora sprovvisti di un reddito minimo a porre rimedio a questa mancanza.

Per questo è forse utile pensare gli spazi di miglioramento di una misura che, con estremo ritardo e in una fase regressiva dei sistemi di Welfare nazionali, ha introdotto una prima politica pubblica statale di lotta all'esclusione sociale nel nostro sistema Paese e di progressiva protezione del singolo da condizioni di insicurezza lavorativa, economica, reddituale. Tutto questo tanto più ora, dinanzi agli effetti sociali ed economici depressivi di questa lunga quarantena da pandemia globale a causa della diffusione del virus SARS-CoV-2, a cominciare dal febbraio 2020.

## **2. Ancora sugli invisibili, esclusi dalla cittadinanza sociale, anche nell'emergenza pandemica**

A oltre un anno dall'entrata in vigore della misura, quattro sembrano i profili critici più immediati. Il rischio – sopra già evidenziato a partire dalla lettura dell'articolo 1, comma 1 del decreto-legge istitutivo – di sovraccaricare il RdC di significati che travalicano la necessaria e solo parzialmente esaudita politica pubblica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Spesso tale condizione di povertà, che come sappiamo è multidimensionale (economica, educativa, sociale, relazionale, sanitaria, etc.) si annida tra i giovani minorenni e necessita delle ponderazioni familiari dei sussidi non del tutto adeguatamente valutate, rischiando con ciò di favorire nuclei familiari senza figli<sup>14</sup>. Questo aspetto interroga l'altro elemento di criticità, dato dal fatto che

---

<sup>14</sup> Cfr. quanto riportato nell'inchiesta di M. Finizio, *Un anno di reddito di cittadinanza: non funziona per famiglie numerose e stranieri*, *Il Sole – 24 ore*, 13 febbraio 2020, dove, tra le altre cose, si ricostruisce come ad essere penalizzate siano le famiglie numerose con minori a carico, essendo la scala di equivalenza sbilanciata a favore dei single, assegnando «un coefficiente pari ad 1 al primo componente ed è maggiorata di 0,4 per ogni ulteriore maggiorenne e di 0,2 per ogni minore nel nucleo familiare, fino al massimo di 2,1 (2,2 se è presente un disabile). In pratica è previsto solo un 20% di contributo aggiuntivo per ogni figlio minorenne». G.B. Sgritta, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, cit., spec. pp. 43 e ss., nota che «così, la scala raggiunge il max nel caso di una famiglia composta di tre adulti, o di due adulti e tre minori, ovvero di un adulto e cinque minori; e lì si ferma», sicché «il RdC utilizza una scala di equivalenza disegnata apposta per ridurre l'importo del beneficio; in pratica, sacrificando sull'altare delle risorse finanziarie disponibili una caratteristica tipica del modello italiano di povertà, secondo la quale l'incidenza della stessa cresce all'aumentare del numero di componenti del nucleo; come dire che, in difetto di aiuti adeguati *in cash e in kind*, specie per i membri a carico, la famiglia funziona paradossalmente da “moltiplicatore della povertà”» (Ivi, pp. 46-47). Si veda quindi M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un*

si tratta sempre di una misura indirizzata alla famiglia e non di un diritto sociale individuale che potrebbe permettere una maggiore autonomia dei soggetti più vulnerabili nell'ambito familiare (magari proprio i minorenni in particolari condizioni di deprivazione, o le donne a rischio di violenza domestica)<sup>15</sup>. Quindi si giunge alla troppo vincolante e difficilmente attuabile «anima lavoristica»<sup>16</sup> del RdC e all'incognita pratica di attuare questo profilo: la grande difficoltà, nel sistema economico-industriale italiano, a partire dal Meridione e dalle aree vaste lontane dai grandi concentramenti urbani, di rendere non tanto virtuoso, ma almeno possibile, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, tenendo anche conto della reale struttura e del reale funzionamento dei Centri e dei Servizi per l'Impiego<sup>17</sup>.

---

*anno dopo*, cit., la quale riporta come «questa criticità è stata più di recente segnalata anche dagli esperti del Fondo monetario internazionale, secondo i quali i benefici del RdC calano troppo rapidamente rispetto alla dimensione delle famiglie, penalizzando quelle più povere e numerose», come ricostruito anche nell'analisi proposta da G. Gallo, M. Raitano, *Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in *XXI Rapporto sul Mercato del Lavoro e sulla Contrattazione Collettiva*, CNEL, 27 novembre 2019, pp. 277-298, spec. p. 279.

<sup>15</sup> Si concorda con S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., quando osserva che «anche tale aspetto evoca profili problematici e possibili tensioni con i principi costituzionali [...] perché, nella dialettica tra il momento per così dire “comunitario” della tutela (rivolta alla famiglia nella sua dimensione di primigenia formazione sociale ex art. 2 Cost.) e le inevitabili proiezioni individuali della stessa (in particolare sotto il profilo delle responsabilità di attivazione ricadenti sui singoli beneficiari), possono crearsi “cortocircuiti” di difficile gestione. Il problema principale – con indubbe tensioni sul piano dei principi costituzionali – risiede nel fatto che la legge finisce per scaricare le conseguenze sanzionatorie della inosservanza degli obblighi del singolo sull'intero nucleo familiare, con una responsabilizzazione oggettiva del gruppo che stride con i principi di personalità della responsabilità anche di natura amministrativa» (spec. pp. 15-16). Parla di «irrelevanza (eccessiva) del nucleo familiare» P. Pascucci, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 280 e ss.

<sup>16</sup> M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 38. In questo senso si veda quanto sostenuto da E. Granaglia, *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito*, cit., che parla di connubio controverso tra reddito di cittadinanza e condizionalità al lavoro.

<sup>17</sup> Parzialmente in questo senso si muovono anche alcune delle critiche mosse da M. Ferrera, *Reddito di cittadinanza, il bilancio che bisogna fare*, in *Corriere della Sera*, 28 dicembre 2019. Proprio sulle funzioni dei servizi e centro per l'impiego nel sistema del RdC concentrano le loro analisi e critiche E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in *Economia & Lavoro*, 2, maggio-agosto 2019, pp. 63-82, i quali osservano come «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 da un congruo finanziamento, 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 – senza supportarle adeguatamente nel loro ruolo di strumento fondamentale per la

In realtà queste appropriate critiche mettono in evidenza come il nostro sistema di Welfare continui a essere manchevole di adeguate politiche pubbliche di investimento sulle giovani generazioni (un degno Welfare intergenerazionale), di protezione delle persone a rischio di maggiore debolezza e vulnerabilità e minore autonomia e indipendenza all'interno dei nuclei familiari (dagli anziani, ai minori, alle donne, magari in stretto rapporto con le strutture di prossimità degli affaticati Welfare locali), di politiche del lavoro, dell'impresa e dei sistemi di produzione minimamente adeguate alle trasformazioni sociali, tecnologiche, produttive già avvenute (quelle che la spesso vuota retorica governativa definisce *politiche industriali e del mercato del lavoro*, quindi politiche di intervento per ridurre il divario tra Nord e Sud del Paese, tra zone urbane e rurali, sull'innovazione tecnologica, etc.). Sovraccaricare di questi immensi e strutturali problemi dell'intero "sistema Paese" la previsione normativa del RdC è quanto di più dannoso si potesse fare per una misura di protezione sociale che avrebbe dovuto finalmente mettere al centro la garanzia di un embrionale reddito minimo come politica pubblica di investimento e potenziamento di quella parte di società da tempo in sofferenza, dando seguito al vecchio, e troppo spesso disatteso, adagio in base al quale, negli Stati costituzionali, sociali e pluralistici del secondo dopoguerra, «la civiltà di un Paese si misura anche in base alla capacità di occuparsi dei suoi cittadini più vulnerabili»<sup>18</sup>.

In questo senso, è possibile leggere il nostrano RdC come una prima misura che prova ad avvicinare il sistema di Welfare repubblicano, sempre in una prospettiva *selettiva e triplicemente condizionata*, ai modelli più universalistici preesistenti e lungamente ignorati dalle nostre classi dirigenti, perché «il reddito minimo garantito è quell'istituto che le società occidentali hanno in sostanza costituzionalizzato nella seconda metà del Novecento per governare il pericolo di una classe di esclusi per sempre e per proteggere la coesione sociale. [...] il termine "cittadinanza", associato al diritto a un reddito (minimo), ha chiaramente e volutamente alluso a una dimensione ri-

---

promozione di un mercato del lavoro trasparente e concorrenziale» (spec. pp. 64-65).

<sup>18</sup> Come nota, proprio dinanzi all'analisi di questa misura, lo stesso M. Ferrera, *op. cit.* D'altro canto, E.M. Hohnerlein, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 3/2019, pp. 609-621, spec. p. 620, riflettendo in questo senso, da una prospettiva di osservatrice esterna, conoscitrice del modello tedesco di inclusione sociale, nota come «purtroppo in Italia vediamo molte, forse troppe, limitazioni alla garanzia del diritto a un minimo esistenziale nel rispetto della dignità umana. Sono in particolare deprecabili i numerosi emendamenti integrati in sede di conversione e finalizzati a restringere oltremodo la platea dei beneficiari. Le condizionalità sembrano abbastanza severe ed intrusive nella vita privata, con tutte le possibilità di controllo quasi orwelliano dei comportamenti tenuti attraverso le nuove tecnologie digitali. C'è un rischio di sanzioni troppo severe, implicando uno squilibrio fra diritti ed obblighi. Questa situazione può provocare o la rinuncia a richiedere il beneficio da parte dei nuclei familiari indigenti, o un ricorso massiccio verso i tribunali come succede per esempio in Germania».

formista (se non rivoluzionaria) di lungo periodo, alla necessità di una rivisitazione radicale di sistemi di sicurezza sociale disegnati sul rapporto di “dipendenza” e su realtà produttive sempre meno egemoni»<sup>19</sup>. È questa possibile visione, di una prospettiva radicalmente riformistica degli strumenti di sicurezza sociale, che potrebbe essere presa sul serio proprio per ridisegnare gli spazi di una nuova solidarietà, che superi i limiti strutturali del *modello sociale italiano* – categoriale, occupazionale, familiare – dinanzi al doppio movimento, da un lato, dell’accelerazione digitale e della connessa trasformazione delle forme del lavoro e di produzione, dall’altro, della possibile tenuta economica della società nell’eventualità di una persistenza di diffusione del virus SARS-CoV-2 e della connessa malattia Covid-19 con connesso prolungamento e/o intermittenza di condizioni di quarantena e *lock-down* di più o meno ampie parti del Paese e conseguenti problematiche di ulteriore impoverimento di quella larga fetta di popolazione impossibilitata a lavorare ed esclusa da garanzie e tutele tradizionali.

Soprattutto dinanzi a questa seconda ipotesi, le istituzioni pubbliche provano con fatica ad arginare la crisi epidemiologico-sanitaria ed i suoi effetti sulla tenuta economica e sociale del Paese, prevedendo all’articolo 40 del cd. *Decreto Cura Italia* D.L. del 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, la sospensione almeno per due mesi delle condizionalità al lavoro previste nei confronti dei soggetti fruitori del RdC, eliminando obblighi e vincoli alle politiche attive

---

<sup>19</sup> Così G. Bronzini, *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, *Questione Giustizia*, 4/2019, pp. 44-53, spec. p. 45 e p. 48, il quale con “dipendenza” intende “subordinazione”. Nel dibattito giuslavoristico degli ultimi anni intorno al reddito minimo/reddito di base/reddito di cittadinanza, si ricordano gli interventi tra loro in dialogo contenuti in due numeri della *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale* del 2014: G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, 1/2014, pp. 1-32, A. De Oto, *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, Ivi, pp. 63-72, A. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2014, pp. 169-187, S. Giubboni, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l’Italia in prospettiva europea*, Ivi, pp. 149-167, F. Martelloni, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, Ivi, pp. 190-204. Più recentemente la stessa *Rivista* è tornata ad accogliere una riflessione su questi temi con diversi interventi, introdotti da P. Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Opinioni a confronto*, *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2018, pp. 687-690; G. Bongiovanni, *Basic income, reciprocità, appartenenza*, Ivi, pp. 691-700, G. Bronzini, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, Ivi, pp. 701-710, C. Del Bò, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, Ivi, pp. 711-720, M. Forlivesi, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un’interazione possibile?*, Ivi, pp. 721-730, S. Toso, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, Ivi, pp. 731-738.

del lavoro, data la condizione di *lockdown* del Paese. Si tratta di una riduzione e attenuazione del vincolo della condizionalità prodotto da quello che potremmo chiamare come un *diritto dell'emergenza nell'ambito del lavoro e della sicurezza sociale* che deve però essere inteso come una possibilità di ripensamento in senso universalistico e incondizionato delle misure di protezione sociale come il RdC, declinato quindi in una sorta di *reddito di esistenza*, minimo, garantito e di base<sup>20</sup>.

Lo stesso d.l. 18/2020 prova a intervenire, in una modalità evidentemente «fumosa»<sup>21</sup> anche in favore di quei segmenti esclusi dalla sicurezza sociale tradizionale, con l'*Istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus COVID-19* (articolo 44 dello stesso Decreto), che in base agli articoli 27, 28, 29, 30 e 38 dello stesso Decreto sono individuati in (anche in base al Messaggio n. 1464 del 2 aprile 2020 dell'INPS, *Indennità COVID 19 in favore di alcune categorie di lavoratori autonomi, liberi professionisti, collaboratori coordinati e continuativi e lavoratori subordinati ai sensi del decreto-legge del 17 marzo 2020, n. 18. Procedura per la presentazione della domanda*): liberi professionisti titolari di partita IVA attiva alla data del 23 febbraio 2020 iscritti in via esclusiva alla Gestione separata INPS e lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data; lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'assicurazione generale obbligatoria – Ago (artigiani, commercianti, imprenditori agricoli, coltivatori diretti, coloni e mezzadri); lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali; lavoratori dipendenti del settore agricolo; lavoratori del settore dello spettacolo. Si è trattato di una misura *una tantum* di 600 euro attiva dal primo di aprile 2020 e confermata dal decreto successivo del mese di maggio 2020.

---

<sup>20</sup> Parzialmente in questo senso si muove la riflessione di M. Cinelli, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2/2020, pp. 301-317, spec. pp. 308-309, quando osserva che «un effetto di “radicamento”, infine, parrebbe giustificato attendersi, in prospettiva, nel settore dell'assistenza, per quanto riguarda l'attenuazione del vincolo della condizionalità (disposto dall'art. 40, d.l. n. 18), a favore del titolare del reddito di cittadinanza. L'adozione di tale misura di attenuazione per ben comprensibili motivi è causalmente legata all'emergenza epidemiologico-sanitaria; dunque, misura, di per sé, a termine. Ci si può attendere, però – e questo comunque è l'auspicio –, che proprio le circostanze attuali possano favorire la riflessione sulla reale giustificazione – in un contesto prettamente solidaristico, quale è quello che riguarda le prestazioni a contrasto della povertà assoluta, anch'essa, d'altra parte, innegabilmente una “emergenza” –, se non della condizionalità in sé, certamente di regole di condizionalità (troppo) stringenti».

<sup>21</sup> Per riprendere la testuale osservazione, con la quale si concorda, di S. Renga, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2/2020, pp. 319-334, spec. p. 330, che nota come «il fondo avrebbe dovuto rappresentare la norma di chiusura del sistema assistenziale pandemico, per i lavoratori dipendenti e autonomi che abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro e che non possano fruire di altre prestazioni sociali», mentre si è sostanzialmente nuovamente in una «prestazione assistenziale non universale, anzi finalizzata a una categoria determinata, vanificandosi così l'effetto di norma di chiusura del sistema».

Ed è lo stesso portale digitale dell'INPS a certificare che al 27 aprile 2020 erano state ricevute oltre 4 milioni e 700 mila domande, con accoglimento di circa 3 milioni e 450 mila, il 60% delle quali di autonomi (commercianti o artigiani), 17% di liberi professionisti e contrattisti coordinati e continuativi, 13% di lavoratori agricoli, 9% di lavoratori del settore del turismo e meno dell'1% di lavoratori dello spettacolo. Con la gran parte delle domande provenienti dalla fascia di età compresa tra i 45 e i 54 anni (circa il 33% delle domande, con un'età media di 46 anni)<sup>22</sup>, di quella *Generazione X* cresciuta nella fine del mondo bipolare e delle politiche espansive di Welfare in Occidente, affacciatasi al mondo del lavoro nell'epoca di maggiore esposizione a condizioni di precarizzazione e disoccupazione/sottoccupazione, come negli anni Novanta europei<sup>23</sup> e, nel contesto italiano, in quel decennio delle riforme della Gestione Separata INPS e del mercato del lavoro che hanno posto quella generazione ai margini della cittadinanza sociale del Belpaese, nell'epoca della istituzionalizzazione della cosiddetta *flex-insecurity all'italiana*<sup>24</sup>. Si tratta dell'emersione di un'ampia fetta di soggetti attivamente al

---

<sup>22</sup> Cfr. *Bonus 600 euro: agli autonomi il 70%. I dati Inps, Qui Finanza*, 28 aprile 2020, <https://quifinanza.it/soldi/bonus-600-euro-agli-autonomi-il-70-i-dati-inps/376282/>.

<sup>23</sup> Con *Generation X*, celebre e fortunato libro dello scrittore canadese classe 1961 Douglas Coupland, uscito nel 1991 (*Generation X. Tales for an Accelerated Culture*, trad. it. di M. Pensante, Interno Giallo Editore, Milano, 1992), si descrive l'affacciarsi alla vita sociale di questa generazione dei nati tra il 1965 e la fine degli anni Settanta, schiacciata tra l'ipertrofia egocentrica ed egotica dei *Baby Boomers*, le trasformazioni delle forme del lavoro e di produzione della prima rivoluzione delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, la crisi dei modelli di Welfare della società salariale e il ristagno del ceto medio nel dominio globale della superpotenza statunitense. «La Generazione X, insomma, sarebbe una generazione per certi versi 'invisibile', priva di un'identità sociale e culturale definita e costantemente esposta al rischio di subalternità rispetto alla precedente», come hanno successivamente ricostruito C. Cassina, M. Filippini, D. Lazzarich, nella *Introduzione* al volume monografico da loro curato *80s & 90s. Per una mappa di concetti, pratiche e pensatori politici, Politics. Rivista di politica*, n. 1/2015. Una generazione ignorata, come lungamente ricostruito nel dibattito pubblico, per stare a M.J. Stephey, *Gen-X: The Ignored Generation?*, *Time*, 16 apr. 2008 e a proposito della quale, proprio riguardo alla sua condizione di marginalità rispetto al patto sociale esistente, si veda quanto ricostruito in P. Vendramin (ed. by), *Generations at Work and Social Cohesion in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2010.

<sup>24</sup> Sia concesso rinviare a quanto ricostruito in G. Allegri, R. Ciccarelli, *La furia dei cervelli*, manifestolibri, Roma, 2011, diffusamente e G. Allegri, "Alle origini di un trentennio insubordinato. Autobiografia di sommovimenti cognitari indipendenti", in F. Coin, A. Giorgi, A. Murgia (a cura di), *In/discipline. Soggettività precarie nell'università italiana*, Culture del lavoro 4, Edizioni Ca' Foscari – Digital Publishing, Venezia, 2017, pp. 117-132. A proposito di *flex-insecurity all'italiana* si veda in prima battuta il libro di F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009, dove veniva indagato il mondo del *lavoro atipico* nei decenni delle riforme del mercato del lavoro in assenza di adeguate riforme inclusive di tutele e garanzie sociali: «proprio l'indagine empirica svolta in questo volume ci consente però di affermare che questo è ciò che accade in Italia: i lavoratori atipici – e anche, come vedremo, alcune categorie di lavoratori tipici – non solo sono flessibili, ma anche fortemente esposti alla precarietà e ciò a

lavoro, ma in modo autonomo, intermittente, precario, finora ampiamente esclusi dagli istituti di sicurezza sociale nel nostro ordinamento ancora prevalentemente pensati per il lavoratore salariato subordinato standard, a ulteriore dimostrazione dell'impoverimento di larga parte di quello che con Roberto Ciccarelli abbiamo ricostruito come condizione di *Quinto Stato*<sup>25</sup> dei soggetti sempre meno "garantiti" di quelli che un tempo avremmo definito "ceto medio" e "classi operose", ora sospese al lavoro tra autonomia più o meno tradizionale (dalle libere professioni in crisi, al *freelance* e lavoro autonomo di seconda e terza generazione nella comunicazione e nell'innovazione tecnologica) e precarizzazione e insicurezza permanente (anche nel lavoro di cura e assistenza, nella logistica e servizi, nella ricerca, nell'informazione, etc.).

Sono rimasti fuori, letteralmente esclusi, da questa misura non solo tutti i soggetti – spesso prevalentemente femminili – dell'assistenza alle persone, del sostegno e dell'aiuto domestico più o meno formalmente inquadrato, ma anche tutta l'ampia fetta di persone sospese nel lavoro informale, sommerso e occasionale, tendenzialmente invisibile al legislatore come alle istituzioni pubbliche, eppure fondamentale proprio per le lacune del Welfare e delle strutture economiche e produttive del Paese (tra l'altro tutti soggetti impiegati in modo magari occasionale, intermittente, sommerso, etc. in settori massimamente nevralgici nella pandemia e nell'isolamento conseguente). A dimostrazione che il continuare a procedere per categorie e settori produce sempre l'esclusione di ampie parti di società, la marginalizzazione di aree e condizioni già marginali, generando in ogni caso iniquità, incertezze e ingiustizie che alimentano la diffidenza e il risentimento contro le istituzioni pubbliche in un pericoloso circolo vizioso di insofferenza, rancore e intolleranza che minano alla base le fondamenta del vivere in comune tra le differenze,

---

causa dell'operare combinato di un mercato del lavoro poco dinamico nell'allocare gli individui in cerca di occupazione, dei bassi salari e delle scarse tutele fornite dal sistema di protezione sociale (Ivi, p. 26)». È recentemente tornato su queste tematiche, con ulteriori aggiornamenti al decennio successivo, S. Giubboni, *Flexi-insecurity all'italiana, Rivista Critica del Diritto Privato*, a. XXXVI, fasc. 2, 2018, pp. 259-278.

<sup>25</sup> G. Allegri, R. Ciccarelli, *Il quinto stato. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari, autonomi, free lance per una nuova società*, Ponte alle Grazie, Milano, 2013. Si veda più recentemente la ricostruzione proposta da M. Ferrera, *La società del quinto stato*, Laterza, Roma-Bari, 2019, che sembra identificare il quinto stato in una lettura monodimensionale del "precarariato", inteso come nuovo "strato sociale" che si aggiunge a quelli preesistenti e pare astrattamente composto da giovani precari, immigrati e partite IVA, ricostruzione che sembra ancorata ad una lettura tradizionalmente stratificata della società rispetto alla quale sia consentito rinviare a un primo commento critico in G. Allegri, R. Ciccarelli, *Il quinto stato. Fenomenologia della classe a venire, il manifesto*, 25 ottobre 2019, dove abbiamo provato a ribadire come la condizione di quinto stato, di esclusione dalla cittadinanza sociale, sia appunto una condizione diffusa e comune nel deperire dei tradizionali strati, ceti o classi sociali nel tramonto del Welfare dei salariati e non sia invece uno strato, ceto o classe che si aggiunge alle altre.

portando consenso nei confronti di leader opportunistici e politiche identitarie, nazionaliste, securitarie, autoritarie, nell'affermarsi di quella «democrazia reazionaria» che sembra emergere nella perdurante crisi delle democrazie pluralistiche e dei tradizionali modelli di inclusione sociale e Welfare, sempre più punitivi, selettivi, escludenti, vessatori, in cui si specula su una guerra fratricida e al ribasso tra *Working Poor*, lavoro povero e poveri al lavoro<sup>26</sup>.

Così nella congiuntura della pandemia globale e della connessa condizione di quarantena e di intermittenza del *lockdown* appare quindi parziale pensare ad un'altra misura limitata nel tempo, occasionale e di "eccezione" come il *Reddito di Cittadinanza per l'Emergenza*, il cd. REM proposto da una parte della società civile istituzionalizzata nel *Forum Disuguaglianze Diversità* e *ASViS – Associazione per lo Sviluppo Sostenibile*, insieme con l'*Alleanza contro la povertà*, per far fronte all'emergenza di nuove condizioni di povertà e di vulnerabilità che rischiano invero di perdurare a lungo nel corpo sociale già insicuro e impoverito<sup>27</sup>. Infatti, proprio per andare incontro agli obiettivi proposti dagli stessi proponenti del REM, cioè «costruire subito una diga contro l'impoverimento, raggiungendo rapidamente la popolazione in condizione di necessità non toccata da altre prestazioni di welfare»<sup>28</sup>, è probabilmente necessario coniugare questa urgenza in una prospettiva più strutturale, «sia per rispondere all'attuale emergenza, sia per ridefinire una misura più universale di protezione sociale [...] per garantire ciascun individuo a prescindere dall'appartenenza alle categorie del lavoro o del non lavoro», come sostenuto dall'appello di estensione e ampliamento delle maglie del Reddito di Cittadinanza esistente che come *Basic Income Network*

---

<sup>26</sup> In merito a questo "sdoganamento" di una versione reazionaria, aggressiva e autoritaria dei discorsi pubblici sostenuti dell'estrema destra, si veda quanto ricostruito nel volume di A. Mondon, A. Winter, *Reactionary Democracy. How Racism and Populist Far Right Became Mainstream*, Verso Books, London-New York, 2020 e quindi in B. Jordan, *Authoritarianism and Social Policy*, *Social Policy & Society*, 19, 2/2020, pp. 243-254, il quale ha indagato il legame tra deperimento dei sistemi di Welfare, marginalizzazione di porzioni della società, poste nel ricatto del lavoro povero e della disoccupazione/sottoccupazione, e connessa tendenza verso l'emersione e il consenso nei confronti di un populismo autoritario ed escludente nella gestione dei conflitti e dei modelli di integrazione sociale. A proposito della condizione di lavoro povero e di poveri al lavoro in Italia, anche nel lavoro autonomo, soprattutto quello economicamente dipendente, e in quello della *Gig Economy*, si veda quanto ricostruito da M. Tufo, *I working poor in Italia*, *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 1/2020, pp. 185-214, il quale riflette sulla possibilità di pensare il RdC anche come misura che «potrebbe produrre effetti positivi sul "lavoro povero"» (spec. p. 203).

<sup>27</sup> Riguardo il REM, e altre misure di emergenza presentate da questo segmento di società civile molto ascoltata da una parte dell'attuale classe dirigente italiana, si veda C. Gori, *Misure semplici che arrivino a tutta la società*, *Il Sole – 24 Ore*, 5 aprile, 2020, p. 13, dove si specifica che «il REM utilizza i dispositivi del Reddito di Cittadinanza e lo sostituisce per i nuovi richiedenti per il periodo in cui sarà in vigore».

<sup>28</sup> *Ivi*.

*Italia* è stato presentato e sottoscritto da parte della società civile e del mondo del lavoro della cultura e della ricerca<sup>29</sup>.

Come sappiamo, il successivo “Decreto rilancio”, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) ha riarticolato il *Reddito di Emergenza* (REM), prevedendo «un (ulteriore...) reddito di emergenza per i più poveri»<sup>30</sup> precedentemente esclusi dalle altre misure emergenziali, inclusi quindi colf e badanti. Ma sempre lasciando fuori “altri poveri”, verrebbe da dire, pensando a questi interventi emergenziali come delle *Poor Laws* trapiantate negli incerti tempi post-moderni della pandemia globale, poiché rimane ancora completamente escluso da qualsiasi forma di protezione sociale tutto il mondo dei soggetti al lavoro irregolare, sommerso, occasionale, di quella economia informale, precaria, circolare, sospesa tra sfruttamento e cooperazione (sulla quale invero molto riflettono gli analisti nel senso di una prospettiva di nuova inclusione e inediti processi economici)<sup>31</sup>, insieme con senzatetto e immigrati temporanei e marginalizzati, quindi davvero i soggetti

---

<sup>29</sup> Si veda l'appello a cura del Consiglio direttivo del Basic Income Network Italia, *Estendere il reddito di cittadinanza. Se non ora quando?*, presentato nel marzo 2020, con conseguente raccolta di firme che ha coinvolto associazioni come *Libera – associazione nomi e numeri contro le mafie*, *Attac Italia* e *Rete dei Numeri Pari*, quindi case editrici e spazi culturali, poi intellettuali, studiosi, artisti e lavoratori della cultura come le scrittrici e saggiste Rosana Campo e Lea Melandri, i filosofi Luigi Ferrajoli, Ubaldo Fadini e Giacomo Marramao, le giuriste Maria Rosaria Marella e Bianca Pomeranzi, gli scienziati sociali studiosi del *basic income* come Elena Granaglia, Ugo Carlone, Corrado Del Bò, Guy Standing e Philippe Van Parijs.

<sup>30</sup> Per dirlo con le condivisibili parole di S. Renga, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, cit., p. 331, che ricorda come con questa misura si sia provveduto a introdurre «due mensilità da 400 euro a 800 euro, a seconda della composizione del nucleo familiare; con soglia ISEE a 15.000 euro; reddito familiare sotto la soglia del REM; risparmi in banca tra i 10.000 e i 20.000 euro, in relazione alla composizione del nucleo familiare; obbligo di residenza in Italia, ma abolizione del vincolo decennale. Infine, il nuovo decreto-legge prevede per colf e badanti non conviventi una indennità di 500 euro, per i mesi di aprile e maggio, se al 23 febbraio avevano contratti superiori a 10 ore settimanali» (ivi).

<sup>31</sup> La letteratura scientifica e pubblicistica comincia ad essere vasta in questa prospettiva, ricordo, tra i molti, a partire da un ripensamento delle visioni ecosistemiche post-crisi 2008, A. Arvidsson, N. Peitersen, *Ethical Economy. Rebuilding Value After Crisis*, Columbia University Press, New York, 2013, quindi, su un piano di riflessione riguardo la precarizzazione delle forme di lavoro e di vita, E. Armano, A. Bove, A. Murgia, *Mapping Precariousness, Labour Insecurity and Uncertain Livelihoods. Subjectivities and Resistance*, Routledge, London, 2019 e sulla crisi del modello sociale europeo tra potenzialità e rischi della *local social innovation*, si veda l'ormai classico paper di S. Oosterlynck, Y. Kazepov, A. Novy, P. Cools, E. Barberis, F. Wukovitsch, T. Sarius, B. Leubolt, *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*, ImPRovE Discussion Paper No. 13/03, apr. 2013, Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

più bisognosi di protezione anche sanitaria, soprattutto in periodi pandemici come quelli che stiamo vivendo e destinati a durare<sup>32</sup>.

Purtroppo, la logica emergenziale, frammentaria, occasionale e sempre categoriale, ha continuato a contraddistinguere gli interventi governativi, fino al “Decreto agosto”, D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*, dove sono state introdotte altre indennità, per altri soggetti e figure del lavoro rimaste escluse: a partire da 600 euro per lavoratori marittimi (art. 10); quindi per titolari di rapporti di lavoro presso il CONI, CIP, federazioni sportive nazionali, fino e enti di promozione sportiva e società e associazioni sportive dilettantistiche (art. 12); fino a un’ennesima concessione di un’indennità di mille euro per il mese di maggio ai professionisti iscritti a enti di diritto privato di previdenza obbligatoria (art. 13).

La drammatica eccezionalità della situazione si è innestata su una sicurezza sociale già frammentata, che è stata ulteriormente riarticolata, e accedendo al sito INPS, nella sezione dedicata alle misure adottate per contrastare gli effetti sociali ed economici del Covid-19 si rintracciano una molteplicità di interventi: dall’istanza per l’emersione di lavoro subordinato irregolare, alle indennità di 600 e 1000 euro, alle indennità Covid-19 per i lavoratori domestici, al REM, ai Congedi Covid-19 retribuiti, al bonus baby sitting, cui si aggiungono le altre misure riguardanti gli ammortizzatori sociali riformulati, prorogati, estesi, etc. nell’epoca Covid-19, fino ad arrivare a qualcosa come oltre 15 misure differenziate, con la prospettiva di ulteriori integrazioni<sup>33</sup>.

Si vorrebbe sperare che l’acquisita consapevolezza da parte del legislatore dell’inadeguato sistema di sicurezza sociale esistente, tamponato da questa miriade di interventi eccezionali, in una situazione di emergenza, ma non possiamo immaginare quanto ancora “eccezionale”, possa costituire l’occasione per tornare a rileggere in modo evolutivo ed adeguato ai tempi, non solo pandemici, ma anche della società digitale e automatica, i principi costituzionali di doveri solidaristici e di eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, comma 2 Cost.) nel senso, da un lato, di un sistema di Welfare e di servizi pubblici (sanità, istruzione, mobilità, etc.) di qualità, dall’altro, ripensando in senso universalistico e inclusivo il circuito di garanzie intorno alla persona

---

<sup>32</sup> Nella dottrina giuslavoristica, riflette su questo profilo M. Cinelli, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, cit., pp. 313-314, quando osserva, proprio evocando le differenziazioni prodotti dalle storiche *Poor Laws* britanniche, che l’attuale legislazione ha previsto, «ho appena scritto, “qualche attenzione in più per i poveri”. Sì, è vero, ma soltanto per “certi” poveri. Allo stato gli “altri” poveri – gli occupati irregolari, gli immigrati, i senzatetto e altri ancora – restano nelle condizioni di emarginazione in cui già si trovavano; semmai con il carico aggiuntivo di difficoltà dovute all’attuale situazione di crisi».

<sup>33</sup> Questa la pagina Web dove rintracciare una prima informazione di massima, a partire dal sito dell’INPS ([www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=0%3b53000%3b53745%3b&lastMenu=53745&iMenu=1](http://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=0%3b53000%3b53745%3b&lastMenu=53745&iMenu=1)).

e agli individui nel (mercato del) lavoro che cambia e si frammenta in una miriade di condizioni e attività la cui protezione sociale richiede una lettura estensiva e inclusiva delle garanzie distribuite in una lettura sistemica tra artt. 1, 4, 35 (“la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”) 36-38 Cost<sup>34</sup>. A partire dalla necessità di pensare misure di Welfare oltre la tradizionale mentalità assicurativa, avendo, come nota parte della dottrina, «consapevolezza che l’assicurazione sociale “di fatto si rivela non più in grado di rappresentare – con il rigore e, soprattutto, con l’efficacia di una volta – lo schema elettivo di protezione sociale”»: le nuove forme di lavoro non possono essere protette attraverso il meccanismo assicurativo, peraltro ancora utilmente impiegabile in presenza di occupazione stabile»<sup>35</sup>. È l’annoso tema di un nuovo Welfare come investimento pubblico collettivo, anche a partire da misure universalistiche di un degno diritto all’esistenza, nel quadro di un’innovativa tensione tra libertà, eguaglianza e solidarietà<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> In questo senso si veda anche quanto sostenuto da M. Forlivesi, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un’interazione possibile?*, cit., quando ricorda che «l’art. 35, c. 1, Cost., in particolare, è la norma di saldatura tra il principio dell’art. 1 e la legislazione del lavoro: nel tutelare il lavoro “in tutte le sue forme e applicazioni” autorizza il legislatore ordinario a estendere e/o costruire tutele anche per il lavoro autonomo e/o atipico». L’Autore prosegue osservando che «la via italiana al reddito minimo deve necessariamente inserirsi ed armonizzarsi con il principio lavoristico fondante il nostro ordinamento costituzionale. Qualunque meccanismo di garanzia d’un reddito minimo, per essere credibile e realmente efficace, non potrà che essere universale e finalizzato alla salvaguardia della dignità della persona. Ciò significa che l’ammontare del beneficio e la costruzione della condizionalità andranno individuate con il preciso scopo di contrastare forme di lavoro povero, gratuito o semi-servile ed arrestare la spirale di competizione al ribasso tra aspiranti lavoratori» (ivi, p. 728). Un simile percorso di ricerca, dei fondamenti costituzionali per una tutela garantistica della persona dai ricatti del lavoro povero e della povertà, si rintraccia anche in V. Casamassima, E. Vivaldi, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, *Quaderni costituzionali*, 1/2018, pp. 115-145, quindi in M. Altamari, “Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare”, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 101-129, spec. p. 127, nell’esigenza di tenere insieme reddito minimo e di base, liberazione dal bisogno e principio solidarista.

<sup>35</sup> S. Renga, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, cit., pp. 333-334, che così prosegue: «inoltre, emerge chiaramente la necessità di un sistema di reddito minimo garantito, non di cittadinanza (se le parole hanno un senso), che funga da norma di chiusura del sistema per restituire dignità a quanti vivono nel nostro territorio e sono privi di mezzi adeguati, nel che riposa il principio di universalità della tutela; le risposte del sistema di sicurezza sociale devono essere a misura del tipo di disagio sofferto, dunque differenziate».

<sup>36</sup> Da decenni si parla di diritto all’esistenza, e del reddito di base inteso come reddito di esistenza, per coniugare in modo inedito libertà, eguaglianza e solidarietà, in ambito pubblicistico e dottrinario, se si pensa al dibattito e ai celebri confronti avvenuti già negli anni Novanta del Novecento e promossi da Philippe Van Parijs, da una parte con John Rawls, dall’altra con André Gorz. Étienne Balibar, sempre a partire da quello scorcio di secolo post-1989, coniuga il lemma di *égalité* come ripensamento di un universalismo concreto a partire da una rilettura attualizzante della triade rivoluzionaria *liberté-égalité-fraternité* a duecento anni dal 1789. Della fine degli anni Novanta del Novecento è il volume sul reddito di base come garanzia di un diritto all’esistenza di D. Raventós, *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona,

### 3. Welfare come investimento pubblico multilivello: reddito di base, Euro-Dividendo e Politica Sociale Comune oltre la pandemia globale

Proprio questo è il punto: come fare in modo che la terribile congiuntura di crisi sanitaria, della salute individuale e collettiva, causata dalla diffusione di un virus zoonotico, con conseguente condizione di quarantena e isolamento fisico diffuso in tutto il globo, generando una condizione di duratura insicurezza economica e sociale di larghi strati delle popolazioni, possa diventare anche l'occasione per riflettere – oltre che sul rapporto tra essere umano e ambiente al tempo dell'Antropocene e sullo sfruttamento intensivo di ampie zone della Terra<sup>37</sup> – anche sulle istituzioni di sicurezza sociale, nel senso di un loro maggiore e concreto universalismo. Del resto in questo senso sembravano muoversi anche le già ricordate note che accompagnano la presentazione delle proposte del *Forum Disuguaglianze Diversità*, laddove si sostiene che «lo Stato non deve rivolgersi separatamente alle sue varie parti, magari attribuendo a qualcuna una corsia preferenziale rispetto a un'altra, bensì offrire protezione sociale a tutti e differenziare le risposte in base alle esigenze di ognuno»<sup>38</sup>. Ma il tema più generale è quello di coniugare idee e politiche pubbliche consequenziali alla necessità di intendere il Welfare come *investimento collettivo*, che parta dalla lotta a povertà, marginalità e vulnerabilità, per edificare istituzioni pubbliche che tornino ad ampliare gli spazi del garantismo sociale, promuovendo benessere sanitario, economico,

---

1999. Nel dibattito giuridico italiano, proprio nella connessione tra diritto all'esistenza e reddito di base, si ricordano, tra gli altri, i classici lavori di L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, spec. pp. 404 ss., dove parla di «diritto alla sussistenza, diritto ai minimi vitali e reddito sociale universale», S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, spec. il capitolo sul *diritto all'esistenza*, p. 232, quindi M.R. Marella, *Il diritto all'esistenza*, in *Questa Rivista*, 4, dic. 2012, pp. 673-678 e G. Capuzzo, M. Di Masi, *Le ragioni del reddito garantito*, in *Questa Rivista*, 2, giugno 2015, pp. 317-326.

<sup>37</sup> Sul dibattito intorno ad “antropocene e capitalocene” si rinvia in prima battuta all'ormai classico lavoro di J.W. Moore, *Antropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, introduzione di A. Barbero e E. Leonardi, Ombre Corte, Verona, 2017, che prende le mosse dal termine Antropocene coniato un ventennio fa dal premio Nobel per la chimica Paul Crutzen per indicare la nostra nuova era geologica in cui le azioni e gli interventi umani del capitalismo fossile sono diventati decisivi sulla questione climatica e ambientale più latamente intesa, come si è brevemente provato a ricostruire partendo da T. Morton, *Hyperobjects*, 2013, trad. it., V. Santarcangelo, *Iperoggetti. Filosofia ed ecologia dopo la fine del mondo*, Nero Editions, collana Not, Roma, 2018, e da E. Leonardi, *Lavoro Natura Valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Orthotes Editrice, Nocera Inferiore (SA), 2017, a proposito dei quali si rinvia a G. Allegri, *Sul libro di Emanuele Leonardi*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XXI, 2019, 1, pp. 135-138.

<sup>38</sup> C. Gori, *Misure semplici che arrivino a tutta la società*, cit.

relazionale delle cittadinanze e respingendo i rischi di una ulteriore polarizzazione della società tra inclusi ed esclusi, ricchi e poveri, cittadini nazionali e non, stanziali e migranti, etc.

Nel contesto italiano sembra allora necessario discutere pubblicamente di un miglioramento della normativa riguardante il RdC, nella prospettiva di realizzare uno strumento quanto più universale e generalizzato possibile di inclusione sociale, tanto più dinanzi agli ulteriori rischi di impoverimento di quelle fasce di società già in difficoltà prima del tempo della pandemia globale, altrimenti ostaggio di indebitamento, malavita e malaffare. In questo senso è forse possibile evocare uno scenario simile, sicuramente ancora più dolorosamente drammatico, rispetto a quello attraversato nel passaggio dei già ricordati anni Novanta del Novecento europeo e soprattutto francesi della rivoluzione informatica e dei primi movimenti di lotta alla disoccupazione/sottoccupazione e alla precarietà oramai strutturale, cui si affiancò, nella società d'oltralpe, un fervido dibattito culturale, politico, sindacale e accademico intorno all'urgenza di estendere e ampliare le garanzie dell'RMI, quel *Revenu Minimum d'Insertion* introdotto dal governo di Michel Rocard nel 1988 come forma di garanzia di un reddito minimo già presente in molti Paesi del Nord Europa. L'intero decennio fu infatti attraversato da un ricchissimo dibattito – che coinvolse forze culturali, politici, intellettuali e studiosi, come Thomas Piketty e Philippe Van Parijs, lo stesso Michel Rocard con Jean-Michel Belorgey, padri dell'esistente misura di RMI, Jean-Marc Ferry e Alain Caillé, André Gorz e Daniel Cohen – fatto di proposte e riflessioni che non solo per provocazione semantica provarono addirittura ad utilizzare lo stesso acronimo RMI per proporre un *Revenu minimum inconditionnel*, cioè svincolato da particolari limitazioni e condizioni di accesso e di eventuale controprestazione lavorativa, fino alla previsione di una *allocation universelle*, un vero e proprio *reddito di cittadinanza*, universale e incondizionato, nel quadro di un necessario aggiornamento universalistico del modello sociale europeo<sup>39</sup>. Fu un dibattito entusiasmante che sembrò incanalare la Francia sulla via di un reale *reddito minimo incondizionato*, appunto<sup>40</sup>, confrontandosi anche con l'ipotesi di una tassa negativa come soluzione più

---

<sup>39</sup> Impossibile sintetizzare i numerosi scritti e dibattiti dell'epoca, che coinvolsero anche molti editoriali e intere pagine di inchiesta dei principali quotidiani francesi, a partire da *Le Monde* e *Libération*. Ci si limita a ricordare, tra i molti e forse più rilevanti: J.-M. Ferry, *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*, Cerf, Paris, 1995, quindi il dibattito nella celebre Rivista MAUSS curato da A. Caillé, *Vers un revenu minimum inconditionnel?*, *Revue de MAUSS*, n. 7, 1996, che coinvolse oltre ad alcuni autori già citati anche Dominique Méda e Robert Castel che poi ritroveremo anche in R. Castel, R. Godino, M. Jalmain, T. Piketty, *Pour une réforme du RMI*, in *Notes de la fondation Saint-Simon*, n. 104, février 1999.

<sup>40</sup> Y. Vanderborght, *La France sur la voie d'un «Revenu minimum inconditionnel»?* , in *Mouvements*, 2001/3 (n. 15-16), pp. 157-165 ([www.cairn.info/revue-mouvements-2001-3-page-157.htm](http://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-3-page-157.htm)).

prossima a quella di una allocazione universale, fino ad arrivare alla discussione del *Rapporto Belorgey*, promosso dal *Commissario generale alla pianificazione* nel 1998, con l'inclusione di tutte le parti sociali e pubblicato nel maggio 2000 con il titolo *Minima sociaux, revenu d'activité, précarité* che servirà poi di base per ulteriori ammodernamenti del modello sociale francese dinanzi alle trasformazioni economiche e dei sistemi di produzione degli anni Zero.

Perciò, come in quella fine secolo densa di trasformazioni economiche e tecnologiche si aprì in Francia la stagione di confronto su possibili riforme migliorative del RMI, così ora sarebbe auspicabile uno sforzo congiunto di forze sociali, intellettuali, politiche e sindacali nel senso di una ridiscussione complessiva del nostro ancora complicato, iniquo e stratificato sistema di tutele e garanzie. Fatte le debite differenze, e in ogni caso dinanzi alle accelerazioni che impone la crisi socio-economica causata dal *lockdown* nella lotta alla pandemia, è forse necessario indagare gli spazi pubblici di confronto per migliorare la misura del RdC esistente e per pensare tutele e garanzie che diano risposte all'altezza della situazione a tutte quelle persone tagliate fuori dal Welfare esistente ed emerse in occasione dell'introduzione del già ricordato *reddito di ultima istanza* e del connesso *reddito di emergenza*, un'ulteriore misura rivolta ad altri segmenti ancora esclusi, pure dai precedenti e più vicini interventi legislativi. Forse proprio l'emergere di questi milioni di *invisibili*, a partire da quei circa 5 milioni di domande presentate dal 1° di aprile 2020 al sito dell'INPS, in una forma molto simile a un *reddito di base generalizzato* per una larga parte di lavoratori diversi dal salariato tradizionale e di fatto esclusi dal sistema di garanzie sociali esistenti, impone la necessità di riflettere sui limiti del RdC e sulle possibilità pratiche di migliorarlo, in un quadro istituzionale articolato su diversi livelli e nell'auspicabile prospettiva post-Covid-19.

Si tratta allora di approfittare di questa tragica e inedita situazione sanitaria ed economica per innescare una immediata prospettiva di ridiscussione e trasformazione sistemica delle garanzie sociali, in parte già avviata nel decennio appena trascorso, dinanzi alla già diffusa esigenza di ridurre le disuguaglianze nell'epoca della rivoluzione digitale, dell'automazione e della robotica a venire, di quella *società automatica* che già interrogava in modo radicale l'urgenza di tutele sociali universali, pensando il lavoro e le attività produttive oltre la retorica del tradizionale impiego salariato, *au-delà de l'emploi*, come recitava una ricerca proposta dalla Commissione europea e portata avanti proprio sul finire degli anni Novanta del Novecento dal giustlavorista Alain Supiot<sup>41</sup>. Il tutto in una congiuntura di tardo capitalismo co-

---

<sup>41</sup> Si veda l'oramai classico studio di A. Supiot (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi*, LGDJ, 2016 (1999), studioso con il quale non a caso si è confrontato anche il celebre filosofo, ricercatore e scienziato sociale indagatore della *società automatica* Bernard Stiegler (che

gnitivo che necessiterebbe di un *Commonfare* che ripensi il rapporto tra *Welfare and Labour*, nel senso di un *fare in comune* diffuso, orizzontale e di innovazione istituzionale di quella cooperazione sociale altrimenti depredata della stessa ricchezza che produce<sup>42</sup>.

In questo senso la visione deve essere sistemica, di una necessaria «giustizia sociale per tutti»<sup>43</sup>, in una doppia prospettiva. Da un lato, sul versante

---

quest'estate ha malauguratamente deciso di abbandonarci ed al quale sono dedicate queste note, avendolo conosciuto ed invitato ad un incontro pubblico il 15 dicembre 2019 per una *Lectio Magistralis* presso il Macro Asilo di Roma, dal titolo *Oltre la società automatica*, il quale in B. Stiegler, *La società automatica. 1. L'avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano, 2019 (2015), riprende anche i fondamentali studi di André Gorz sulla crisi della società salariale, le *metamorfosi del lavoro* e la connessa necessità di una forma quanto più inclusiva e incondizionata possibile di reddito di base/di esistenza. Sempre di Supiot sono stati recentemente raccolti e pubblicati in italiano una serie di saggi usciti nell'ultimo decennio, dove l'Autore torna a riflettere sulle questioni sociali e del lavoro in connessione con la tematica ambientale dinanzi ai mutamenti tecnologici e della mondializzazione, in Id., *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, a cura di A. Allamprese e L. D'Ambrosio, postfazione di O. De Leonardi, Mimesis, Milano-Udine, 2020. Sul nesso lavoro/non lavoro/innovazione sociale e tecnologica, in ambito giuslavoristico e costituzionalistico si rinvia in prima battuta a M.V. Ballestrero, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito, Teoria politica. Nuova serie Annali*, 9/2019 (<https://journals.openedition.org/tp/866>), quindi all'ampia raccolta di saggi contenuta in C. Alessi, M. Barbera, L. Guaglianone (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci editore, Bari, 2019. Sulla connessione tra accelerazione delle innovazioni tecnologiche e prospettiva di un reddito di base, si rinvia ai saggi e alla bibliografia riportata in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito garantito e innovazione tecnologica. Tra algoritmi e robotica*, Asterios, Trieste, 2017. Si è tentata una prima ricognizione su questo dibattito e sulla prospettiva di un reddito di base nel prossimo futuro digitale in G. Allegri, R. Foschi, *Universal Basic Income as a Promoter of Real Freedom in a Digital Future, World Futures. The Journal of New Paradigm Research*, 4 august 2020: [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02604027.2020.1792600](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02604027.2020.1792600).

<sup>42</sup> Riguardo la prospettiva del *Commonfare* si veda la proposta di A. Fumagalli, A. Giuliani, S. Lucarelli, C. Vercellone, *Cognitive Capitalism, Welfare and Labour. The Commonfare Hypothesis*, Routledge, London, 2019.

<sup>43</sup> Per dirla con le parole di A.B. Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015, spec. capitolo 8, pp. 280 e ss. dove tiene insieme la riflessione tra previdenza, assistenza e reddito minimo, riproponendo quindi la sua visione di un *reddito minimo universale*, un *reddito di partecipazione*, non condizionato dall'esistenza di particolari condizioni reddituali, o proprietarie, o economiche (la *prova dei mezzi*) ma legato solo alla disponibilità di partecipazione ad attività nello studio e nella formazione, nel volontariato, nelle cure familiari, etc. Nell'introduzione al volume Chiara Saraceno, che ha lungamente indagato la questione dell'individualità del diritto al reddito minimo, in rapporto alle differenze di genere, di contesto familiare e al deperimento delle condizioni di lavoro (cfr. C. Saraceno, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano, 2015), riflette sull'ipotesi di un *reddito di partecipazione* inteso come «assegno per i figli definito a livello europeo, quindi vincolante per tutti i Paesi membri», notando che «per l'Italia significherebbe introdurre finalmente un sostegno al costo dei figli di tipo universale, non categoriale e non legato a una prova dei mezzi, anche se di importo variabile a seconda del reddito dei genitori e tassabile». Un ulteriore esempio, qualora ce ne fosse ancora bisogno, da un lato dell'arretratezza del nostro sistema di Welfare, anche rispetto all'impostazione tradizionalmente familista, e dall'altra della

del Belpaese, quello di riflettere sui tentativi che nell'ultimo ventennio sono stati portati avanti anche al livello regionale e di particolari autonomie locali (come Trento e Bolzano) per introdurre misure di lotta alla povertà e di garanzia di un qualche reddito di base, in assenza di un intervento del legislatore nazionale (arrivato solo nel 2019, appunto) e con particolare attenzione alle peculiari problematicità che attraversano le diverse aree del Paese<sup>44</sup>. Dall'altro, torna utile e necessario confrontarsi sulla dimensione continentale, anche qui in una doppia prospettiva. *In primis* con la pluri-decennale e variegata esperienza di misure di reddito minimo (*minimum income*) introdotte nei diversi Paesi europei già nel cuore del secondo Novecento, a partire dal già ricordato caso francese che fu in realtà l'ultimo in ordine di tempo della Vecchia Europa pre-1989<sup>45</sup>. D'altro canto, è invece necessario ed inevitabile il confronto con la dimensione euro-unitaria. Dinanzi al pericoloso naufragare del progetto di integrazione continentale tra le diverse spaccature e reciproche gelosie e pregiudizi nazionalistici che lo attraversano, anche nella frammentazione tra UE e UEM (i *virtuosi e rigorosi* Paesi del Nord Europa, contro i *lassisti e indebitati* Paesi mediterranei; i 4 Paesi di Visegrad che sembrano fare blocco a sé; gli otto Paesi dell'Europa settentrionale – Olanda, Danimarca, Irlanda, Finlandia, Svezia e le tre Repubbliche baltiche Estonia, Lettonia e Lituania – strenui oppositori delle proposte di riforme istituzionali euro-unitarie, etc.), si deve interrogare la possibilità di pensare un concreta *solidarietà continentale* come via d'uscita comune alla pandemia continentale e alla progressiva perdita di legittimazione delle istituzioni euro-unitarie. Provando invece a valorizzare, migliorare e rendere concretamente effettivo il *Pilastro europeo dei diritti sociali – European Pillar of Social Rights* (solennemente adottato dalle istituzioni euro-unitarie nel novembre 2017, e poi accantonato, dove si parla della necessità di prevedere un *reddito minimo adeguato* in modo uniforme negli Stati membri) nel quadro di una possibile *European Social Union*, fondata su di una *Politica Sociale Comune* che intervenga per potenziare l'inclusione sociale almeno nell'Eurozona<sup>46</sup>.

---

possibile dimensione continentale di uniformizzazione verso l'alto di garanzie sociali altrimenti troppo differenziate.

<sup>44</sup> Cfr. M. Matarese, *Le misure regionali di reddito minimo*, cit.

<sup>45</sup> Per recenti sguardi d'insieme della dottrina e letteratura giuridica sulle diverse esperienze degli altri Paesi d'Europa, si vedano, tra gli altri e da ultimo: V. Ferrante, "Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata", in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 77-100, quindi, con sguardo comparatistico, si rinvia alla sezione contenente dieci interventi e curata da A. Somma, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: il mito del reddito di cittadinanza e la realtà delle condizionalità*, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2/2019, pp. 433-640.

<sup>46</sup> Si è provato ad articolare un primo ragionamento in questo senso in due scritti cui si rinvia, anche e soprattutto per i riferimenti bibliografici ivi contenuti: G. Allegri, "Per una nuova solidarietà paneuropea. Un reddito di base multilivello nell'era digitale?", in G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key Editore, Milano, 2019, quindi Id., *Per una European Social Union. Dal pilastro europeo dei diritti sociali a un nuovo Welfare?*,

È necessario tornare a ripensare e rilanciare, in chiave sempre più aperta, inclusiva e garantistica, il “modello sociale europeo”, proprio nel momento in cui la pandemia attraversa l’Europa e, al livello euro-unitario, viene proposta, da una porzione attiva di società civile e movimenti, una *Iniziativa dei Cittadini Europei* (ICE-ECI, ex art. 11, par. 4, TUE), per la raccolta in un anno (con scadenza il 25 dicembre 2021) di un milione di firme in almeno sette Stati membri, per *Avviare redditi di base incondizionati (RBI) in tutta l’UE*, con l’obiettivo di chiedere «alla Commissione europea di presentare una proposta relativa all’introduzione di redditi di base incondizionati in tutta l’Unione che riducano le disparità regionali al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell’UE. Ciò porterà a conseguire l’obiettivo della dichiarazione comune del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, formulata nel 2017, secondo cui “l’UE e i suoi Stati membri sosterranno inoltre regimi di previdenza sociale efficienti, sostenibili ed equi per garantire un reddito di base” al fine di combattere le disuguaglianze. Il nostro obiettivo è avviare l’introduzione di redditi di base incondizionati in tutta l’UE che assicurino a ciascuno la sussistenza e la possibilità di partecipare alla società nel quadro della sua politica economica. L’obiettivo sarà raggiunto restando nell’ambito delle competenze conferite all’UE dai trattati»<sup>47</sup>. Ed è questa la sfida più rilevante, necessaria ed inevitabile: come aspirare a uniformare verso l’alto le garanzie di sicurezza sociale dei singoli Paesi, nella prospettiva di realizzare una politica sociale continentale di concreta solidarietà tra cittadinanze, Stati membri – e loro livelli intermedi di governo – e istituzioni unionali, o euro-unitarie che dir si vogliono, che possa contemplare l’ipotesi di un reddito di base modulato su base statale, ma nella prospettiva di una uniformizzazione delle garanzie di base almeno nell’Euro-zona e nella consapevolezza che il legame tra reddito minimo e reddito di base è più diretto di quanto comunemente si pensi?<sup>48</sup>

---

*CSE Working Paper*, 4/2019, pp. 1-32.

<sup>47</sup> Questo il sito istituzionale dell’*Iniziativa dei Cittadini Europei* (ICE o *European Citizens’ Initiative* – ECI): [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003\\_it](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_it), dove si rintraccia anche la definizione data dai proponenti di *reddito di base incondizionato*, «il quale non deve sostituirsi allo Stato sociale, ma piuttosto completarlo e trasformarlo da uno Stato sociale assistenziale in uno Stato sociale emancipativo. Il reddito di base incondizionato è definito dai seguenti quattro criteri: universale, individuale, incondizionato, sufficiente. [...] L’introduzione del reddito di base incondizionato costituisce una misura cruciale per poter conseguire gli obiettivi della dignità umana, della libertà e dell’uguaglianza che figurano nei testi fondamentali dell’Unione europea», rinviando poi all’art. 2 TUE, agli articoli 1, 5 e 15 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e all’articolo 6 TFUE.

<sup>48</sup> Nel senso di questa tensione evolutiva tra reddito minimo garantito e reddito di base, si veda la ricostruzione proposta da E. Granaglia, M. Bolzoni, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016, le quali sostengono che «disporre di un reddito di base, sia esso nella forma di reddito di cittadinanza o in quella di reddito minimo, rientra a pieno titolo nei diritti di cittadinanza». Si è ricostruita questo legame tra reddito minimo e reddito di base anche in G. Allegri, *Il*

Tanto più dinanzi alla sospensione del Patto di Stabilità, all'aumento del *Quantitative Easing* (QE) della BCE fino a 750 miliardi di euro, al punto che torna di attualità la campagna che alcuni movimenti e partiti della sinistra europea hanno sempre proposto del *QE for the people* (cioè un'erogazione di liquidità monetaria indirizzata direttamente ai cittadini europei e non alla banche, una sorta di *Helicopter Money* che non creerebbe neanche debito)<sup>49</sup>, mentre al livello euro-unitario viene introdotto il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), uno strumento temporaneo per mitigare il rischio di disoccupazione nel periodo dell'emergenza e che in Italia andrà a sostenere le diverse forme di *Cassa Integrazione*<sup>50</sup>.

In questa prospettiva continentale può allora essere ripreso il dibattito e le proposte che oramai un ventennio fa – sempre in quel passaggio di secolo e millennio che per le istituzioni europee significò anche l'avvio del processo convenzionale “sul futuro dell'Europa” con l'adozione del *Trattato costituzionale europeo* successivamente bocciato dai referendum francese e dei Paesi Bassi nella primavera del 2005 – ragionavano di una possibile misura comune, accanto alla *moneta comune* e al necessario ampliamento del *bilancio comune*, di solidarietà sociale indirizzata ai cittadini d'Europa. A partire dall'*Euro-stipendium* condizionato alla prova dei mezzi (*means tested*) proposto da Philippe Schmitter e Michael Bauer, cui Philippe Van Parijs contrapponeva l'ipotesi di un vero e proprio «EU-wide universal basic income or *Euro-Dividend*», un vero reddito di base europeo non sottoposto alla prova dei mezzi, magari di basso importo, o inizialmente circoscritto ad alcuni segmenti generazionali. In ogni caso pensato come una erogazione monetaria

---

*reddito di base nell'era digitale*, cit., quindi, da ultimo, si rintraccia questa attenzione ermeneutica e ricostruttiva verso la prospettiva di un reddito di base universale e incondizionato al tempo dell'economia digitale, nelle analisi proposte da F. Chicchi, *Il reddito di base tra crisi dell'istituzione salario ed emergenza del «digital labor»*, *Iride*, a. XXXII, n. 87, 2, maggio-agosto 2019, pp. 303-313 e U. Fadini, *Reddito incondizionato per tutti. Una parola d'ordine attuale?*, Ivi, pp. 315-323. Per giunta in un periodo in cui le sperimentazioni di *Universal Basic Income* si diffondono e replicano in molte parti del globo, come ricostruito tra gli altri, ma con particolare e doviziosa puntualità, da S. Gobetti, L. Santini, *Reddito di base. Tutto il mondo ne parla. Esperienze, proposte e sperimentazioni*, GoWare, Firenze, 2018, quindi, dinanzi all'evoluzione del dibattito nel contesto continentale, alla luce dell'Iniziativa dei Cittadini Europei riguardo l'introduzione di “Redditi di base incondizionati” di cui si parla alla nota precedente.

<sup>49</sup> Sia consentito rinviare a quanto ricostruito in G. Allegri, B. Montesano, *Reddito di base e helicopter money contro e oltre l'emergenza Covid-19*, *Gli Asini Rivista*, 8 aprile 2020, dove si è provato a riportare il dibattito globale sulla previsione di misure emergenziali di erogazione monetaria in favore dei singoli individui, come strumento di contrasto al blocco delle attività produttive e lavorative conseguente alla lotta alla pandemia globale, quindi G. Allegri, S. Gobetti, *L'urgenza del reddito di base in pandemia*, *MicroMega Online*, 29 ottobre 2020.

<sup>50</sup> A proposito del quale si ricordano le condivisibili osservazioni critiche di S. Giubboni, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta «cassa integrazione europea»*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2/2020, pp. 421-427.

individuale proveniente dalle istituzioni europee per recuperare quel sempre più diffidente legame fiduciario con i cittadini europei e fungere anche come piccolo risparmio per le casse dei singoli Stati, poiché questo *European Universal Basic Income* veniva inteso anche come iniziale base comune per coprire una piccola porzione dei tradizionali sussidi monetari già previsti da ciascun sistema di Welfare nazionale<sup>51</sup>. Questo dibattito e confronto può tornare utile nel pensare un possibile *Euro-Dividendo* nell'*Euro-Zona* in un'ottica di innovativa visione istituzionale, nella dimensione federativa multilivello, di quella *Bottom-up Social Europe* di cui parlava Philippe Van Parijs, nel ripensare solidarietà e sussidiarietà nel dialogo tra città, regioni, Stati e Unione europea, in una nuova relazione evolutiva di istituzioni pubbliche che proteggano le cittadinanze soprattutto in tempi di insicurezza sanitaria, economica ed esistenziale come gli attuali.

Così, potrebbe essere di un qualche interesse attualizzare tale dibattito già durante il primo semestre 2021<sup>52</sup> di presidenza del Consiglio dell'Unione europea da parte del Portogallo, il cui obiettivo sembra essere quello di promuovere la fiducia nel modello sociale europeo, nella prospettiva di una ripresa sostenibile, favorendo una transizione digitale equa ed inclusiva che permetta di rafforzare la resilienza dell'Europa e riaffermare il ruolo dell'UE nel mondo, in prospettiva multilaterale, aperta e inclusiva, anche tenuto conto del *Social Summit* programmato per il 7-8 maggio 2021 ad Oporto, nel quale certo si rifletterà sul ruolo dell'*European Pillar of Social Rights*, auspicando altresì si possano fare passi in avanti per ripensare un modello sociale europeo adeguato alle attuali sfide continentali e globali.

Ecco squadernata, in modo certo parziale e approssimativo, la dimensione multilivello della questione sociale nel dilaniato vecchio Continente e nell'ancora più affaticato Belpaese. Nella sua articolazione più proficua, riguardo alla previsione di un reddito di base, potremmo quindi concludere che questo è il campo dove muoversi tra esigenza di migliorare la normativa del RdC – per introdurre finalmente in Italia una misura quanto più ampia e meno condizionata possibile di garanzia di un reddito minimo – e concreta allusione politica, istituzionale e culturale a quella dimensione sociale continentale dove portare avanti la «rivendicazione di uno *ius existentiae* per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista»<sup>53</sup>. È il tema

---

<sup>51</sup> Si veda quanto ricostruito in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *From Euro-Stipendium to Euro-Dividend*, *Journal of European Social Policy*, 11, 4, 2001, pp. 342-346, quindi P. Van Parijs, *Bottom-up Social Europe. From Subsidiarity to Euro-Dividend*, Paper, 2006, consultato qui: [https://euroincome.eu/ubi/wp-content/uploads/2013/07/euro-dividend-DOCH\\_165\\_\\_PVP\\_.pdf](https://euroincome.eu/ubi/wp-content/uploads/2013/07/euro-dividend-DOCH_165__PVP_.pdf). Per ulteriori approfondimenti nel senso dell'Eurodividendo come reddito di base continentale si veda anche, più recentemente, P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna, 2017, diffusamente.

<sup>52</sup> 1° gennaio-30 giugno, [www.2021portugal.eu/en/programme/priorities/](http://www.2021portugal.eu/en/programme/priorities/).

<sup>53</sup> Per riprendere il titolo e l'argomentazione portata avanti da G. Bronzini, *La rivendicazione di uno ius existentiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*,

dell'orizzonte di un reddito di base, un *basic income* inteso come diritto fondamentale, una assicurazione sociale al tempo dell'economia digitale e dell'automazione a venire, dentro, e si spera quanto prima oltre, la pandemia globale.

Con la consapevolezza che da tempo siamo dinanzi a un tornante di *Globalisation Backlash*<sup>54</sup>, di ripiegamento della globalizzazione occidentale del libero scambio nella frammentazione tra macro-aree di influenza/ingerenza geo-politica, come dimostra *Brexit* e la polarizzazione USA-Cina, tra cambiamento climatico, migrazioni continentali, pervasività capillare dei monopoli tecno-digitali e ora la pandemia globale, con chiusure identitarie nei confini nazionali, perdurante crisi dei modelli sociali tradizionali e aumento di precarietà e insicurezza, che generano risentimento e paura nelle impoverite classi medie e subalterne occidentali, attratte dall'autoritarismo isolazionista di ciniche classi dirigenti nazionali<sup>55</sup>. Questo circolo vizioso potrebbe essere acuito dall'evolversi di tendenze già esistenti – come l'antagonismo globale tra capitalismo statunitense e cinese<sup>56</sup>, l'accelerazione dei processi di automazione della produzione e della comunicazione nell'economia digitale e di piattaforma, l'ulteriore polarizzazione delle ricchezze e connesso aumento delle diseguaglianze, periodi di isolamento e *lockdown* delle società attraversate da ondate di pandemie – sicché la necessità di immaginare il Welfare del presente e del futuro impone sfide inedite e radicali che, proprio intorno all'obiettivo di garantire un reddito di base, come diritto universale all'esistenza degna e libera, permettano di modellare nuove istituzioni pubbliche per il benessere sociale nel XXI secolo. Tutto questo impone un ripensamento delle politiche pubbliche e della cosiddetta “sovranità” statale<sup>57</sup> in

---

*Questione Giustizia*, 1/2019, pp. 165-173.

<sup>54</sup> Come è titolato nel volume di Colin Crouch, diversamente tradotto in italiano in C. Crouch, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2018, nel quale ricostruisce la crisi d'identità (culturale, sociale, etc.) generata dalla globalizzazione che sembra ora polarizzare le risposte in una recrudescenza del nazionalismo identitario.

<sup>55</sup> Come recentemente ricostruito da B. Jordan, *Authoritarianism and Social Policy*, cit., spec. pp. 246 e ss. il quale sostiene che questa tendenza può essere disinnescata solo dal protagonismo di una società civile che si attiva nel confronto, dialogo e conflitto con le istituzioni pubbliche, per rivendicare un reddito di base universale e incondizionato, invece di cedere alla marginalizzazione delle misure di protezione sociale e alla conseguente “lotta tra poveri”.

<sup>56</sup> Seguendo l'analisi proposta nell'assai dibattuta ricerca di B. Milanović, *Capitalismo contro capitalismo. La sfida che deciderà il nostro futuro*, Laterza, Roma-Bari, 2020, che ricostruisce tensione e conflitto tra il capitalismo economico statunitense, definito come liberal-meritocratico, e quello politico cinese che sacrifica gli elementi di base della *rule of law* e dello Stato di diritto, proprio a partire dalla diversa sensibilità su diritti e libertà da una parte e sui mutamenti del ceto medio globale dall'altra, seppur con la comune e apparentemente irrisolvibile questione della corruzione nel mondo globalizzato (a proposito di quest'ultimo profilo, si veda specialmente la parte finale del capitolo 4 del libro in questione).

<sup>57</sup> Riguardo la quale il dibattito è irriducibile e infinito, lo stesso si concorda con l'analisi recentemente proposta da M.R. Ferrarese, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie de-*

un'articolazione sussidiaria e multilivello dei poteri, in grado di valorizzare strategie transnazionali di accordo, cooperazione, collaborazione e solidarietà tra attivismo della società civile in ambito climatico, ecologico e sociale e istituzioni locali, statuali, sovranazionali, internazionali e macro-regionali, nel solco di un nuovo costituzionalismo che respinga le chiusure identitarie e reazionarie – a volte pericolosamente in bilico tra opportunismo e corruzione – tanto di nazionalismi e sovranismi, quanto di autoreferenziali classi dirigenti. Perché, per dirla con le assai condivisibili parole di Philippe Van Parijs, «oggi è giunto il momento di elaborare e proporre un'alternativa all'utopia neoliberale della sottomissione totale delle nostre vite individuali e collettive al mercato, e un'alternativa all'utopia paleosocialista della sottomissione totale delle nostre vite allo Stato. Di questa utopia il reddito di base è un elemento centrale»<sup>58</sup>.

## Bibliografia

- Aa.Vv., *La democrazia del reddito universale*, manifestolibri, Roma, 1997.
- Alaimo A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, Riv. Dir. Sic. Soc., 3/2017, pp. 419-452.
- Alaimo A., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione, Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2019, pp. 457-488.
- Ales E., *Quale welfare ai tempi della pandemia?*, Riv. Dir. Sic. Soc., 2/2020, pp. 429-438.
- Alessi C., Barbera M., Guaglianone L. (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci editore, Bari, 2019.
- Allegri G., *Reddito di esistenza oltre la società del lavoro salariato. Il futuro anteriore di André Gorz, Etica e Politica / Ethics and Politics*, XIX/3, 2017, pp. 127-136 ([www.openstarts.units.it/handle/10077/15897](http://www.openstarts.units.it/handle/10077/15897)).
- Allegri G., *Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione*, Fefè editore, Roma, 2018.
- Allegri G., *Per una European Social Union. Dal pilastro europeo dei diritti sociali a un nuovo Welfare?*, CSE Working Paper, 4/2019, pp. 1-32, ([www.centrostudieuropei.it/cse/wpallegrig/](http://www.centrostudieuropei.it/cse/wpallegrig/)).
- Allegri G., Bronzini G., *Sogno europeo o incubo?*, Fazi editore, Roma, 2014.

---

*finizioni e sfaccettature, Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2019, p. 23, spec. p. 22, in particolare nell'osservare che la «sovranità intesa nella vecchia maniera, come patrimonio di ciascuno Stato, pur tanto invocata, non può più essere la vera risposta a questi problemi». Intorno alle possibilità di ripensamento di un costituzionalismo multilivello, nella perdurante crisi e tensione della sovranità statale, sia concesso rinviare ai saggi contenuti, e alla bibliografia ivi citata, in G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>58</sup> P. Van Parijs, *Il reddito di base: un'utopia indispensabile*, Il Mulino, 1/2018, pp. 173-179, spec. p. 179.

- Allegri G., Ciccarelli R., *Il quinto stato. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari, autonomi, free lance per una nuova società*, Ponte alle Grazie, Milano, 2013.
- Allegri G., Foschi R., *Universal Basic Income as a Promoter of Real Freedom in a Digital Future, World Futures. The Journal of New Paradigm Research*, 4 august 2020, [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02604027.2020.1792600](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02604027.2020.1792600).
- Allegri G., Gobetti S., *L'urgenza del reddito di base in pandemia, MicroMega Online*, 29 ottobre 2020, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/l-urgenza-del-reddito-di-base-nella-pandemia/>.
- Allegri G., Montesano B., *Reddito di base e helicopter money contro e oltre l'emergenza Covid-19*, *Gli Asini Rivista*, 8 aprile 2020, <https://gliasinirivista.org/reddito-di-base-e-helicopter-money-contro-e-oltre-lemergenza-covid-19/>.
- Altimari M., "Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare", in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 101-129.
- Atkinson A.B., *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015.
- Baldini M., Gori C., *Il reddito di cittadinanza*, *Il Mulino*, 2/2019, pp. 269-277.
- Ballestrero M.V., *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito, Teoria politica. Nuova serie Annali*, 9/2019, <https://journals.openedition.org/tp/866>.
- Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, manifestolibri, Roma, 2009.
- Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito garantito e innovazione tecnologica. Tra algoritmi e robotica*, Asterios, Trieste, 2017.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Bronzini G., *Il diritto a un reddito di base. Il Welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017.
- Bronzini G., *La rivendicazione di uno ius existantiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, *Questione Giustizia*, 1/2019, pp. 165-173.
- Bronzini G., *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, *Questione Giustizia*, 4/2019, pp. 44-53.
- Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key editore, Milano, 2019.
- Caillé A. (a cura di), *Vers un revenu minimum inconditionnel?*, *Revue de MAUSS*, n. 7, 1996.
- Capuzzo G., Di Masi M., *Le ragioni del reddito garantito*, *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2, giugno 2015, pp. 317-326.
- Chicchi F., *Il reddito di base tra crisi dell'istituzione salario ed emergenza del «digital labor»*, *Iride*, a. XXXII, n. 87, 2, maggio-agosto 2019, pp. 303-313.
- Cinelli M., *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, pp. 301-317.
- Crouch C., *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

- D'Onghia M., *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano, Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1/2019, pp. 349-387.
- D'Onghia M., *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 1/2020, pp. 27-47.
- D'Onghia M., Zaniboni E. (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà. Prospettive nazionali e internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- Fadini U., *Reddito incondizionato per tutti. Una parola d'ordine attuale?*, *Iride*, a. XXXII, n. 87, 2, maggio-agosto 2019, pp. 315-323.
- Ferrarese M.R., *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2019, p. 23.
- Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2018.
- Ferrera M., *La società del quinto stato*, Laterza, Roma-Bari, 2019.
- Ferry J.-M., *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyeneté*, Cerf, Paris, 1995.
- Ferry J.-M., *Pour un socle social européen*, *Cahiers philosophiques*, 137, 2014, pp. 7-14.
- Fontana G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 389/2019*, pp. 1-40.
- Forlivesi M., *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, pp. 721-729.
- Fumagalli A., Giuliani A., Lucarelli S., Vercellone C., *Cognitive Capitalism, Welfare and Labour. The Commonfare Hypothesis*, Routledge, London, 2019.
- Giubboni S., *Flexi-insecurity all'italiana*, *Rivista Critica del Diritto Privato*, vol. XXXVI, fasc. 2, 2018, pp. 259-278.
- Giubboni S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 401/2019*, pp. 1-23.
- Giubboni S. (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio*, Giappichelli, Torino, 2020.
- Gobetti S., Santini L., *Reddito di base. Tutto il mondo ne parla. Esperienze, proposte e sperimentazioni*, GoWare, Firenze, 2018.
- Gorz A., *Miserie del presente, ricchezze del possibile*, manifestolibri, Roma, 1997.
- Granaglia E., *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito*, *Rivista delle Politiche Sociali*, 2019, pp. 161-180.
- Granaglia E., Bolzoni M., *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016.
- Jordan B., *Authoritarianism and Social Policy*, *Social Policy & Society*, (2020) 19:2, pp. 243-254.
- Leonardi E., Pisani G. (a cura di), *Il reddito di base, Etica & Politica*, 1/2017.
- Lumino R., Morlicchio E., *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2013, pp. 235-248.

- Mandrone E., Marocco M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & Lavoro*, 2, maggio-agosto 2019, pp. 63-82.
- Marella M.R., *Il diritto all'esistenza*, *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2012, pp. 673-678.
- Marocco M., Spattini S. (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana Primo commento al d.l n. 4/2019*, Adapt Labour studies e-Book series n. 79, Adapt University Press, Modena, 2019.
- Mondon A., Winter A., *Reactionary Democracy. How Racism and Populist Far Right Became Mainstream*, Verso Books, London-New York, 2020.
- Pascucci P., *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, 2, pp. 273-300.
- Pinelli C., "«Social card» o del ritorno alla carità di Stato", in Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 1177 ss.
- Raventós D., *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Renga S., *La sicurezza sociale alla prova di stress*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, pp. 319-334.
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Saraceno C., *Una persona, un reddito*, *Politica ed economia*, n. 1, 1989, pp. 27-32.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- Sgritta G.B., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, *Politiche Sociali*, 1, gen-apr. 2020, pp. 39-56.
- Stranding G., "Il precariato: il reddito di base in una politica del paradiso", in Civitarese Matteucci S., Guarriello F., Puoti P. (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, pp. 243-257.
- Stiegler B., *La società automatica. Vol.1. L'avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano, 2019 (2015).
- Supiot A., *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, a cura di A. Allamprese e L. D'Ambrosio, postfazione di O. de Leonardis Mimesis, Milano-Udine, 2020.
- Supiot A. (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi*, LGDJ, 2016 (1999).
- Toso S., *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.
- Valente L., *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal jobs act al reddito di cittadinanza*, Cedam, Padova, 2019.
- Van Parijs P., *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press, 1997.
- Van Parijs P., *Il reddito di base: un'utopia indispensabile*, *Il Mulino*, 1/2018, pp. 173-179.
- Van Parijs P., Vanderborght Y., *From Euro-Stipendium to Euro-Dividend*, *Journal of European Social Policy*, 11, 4, 2001, pp. 342-346.
- Van Parijs P., Vanderborght Y., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna. 2017.

- Vanderborght Y., *La France sur la voie d'un «Revenu minimum inconditionnel»? Mouvements*, 2001/3 (n.15-16), pp. 157-165 ([www.cairn.info/revue-mouvements-2001-3-page-157.htm](http://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-3-page-157.htm)).
- Vanderborght Y., Van Parijs P., *L'Allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005.
- Vendramin P. (ed. by), *Generations at Work and Social Cohesion in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2010.
- Zoppoli L., *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, Relazione XIV edizione dei *Seminari di Bertinoro. Dialoghi di diritto del lavoro tra cielo e mare* dedicati al tema “*Dal contratto di Governo agli interventi legislativi*”, Bologna, 28-29 novembre 2018, WP C.S.D.L.E. “*Massimo D’Antona*”.IT – 377/2018, pp. 1-28.

### *3. Le esperienze di reddito minimo in Campania*

di *Francesco Pirone*

#### **Premessa**

Questo testo propone una riflessione sulle principali misure di garanzia di un reddito minimo che sono state introdotte nel corso dell'ultimo ventennio nella legislazione nazionale, regionale e locale, basandosi sull'analisi dell'esperienza territoriale della regione Campania. Tali interventi, pur nella diversità dell'impostazione, si collocano in un ambito ibrido di politica che è a cavallo tra le politiche di contrasto alla povertà e quelle di inserimento o reinserimento socio-lavorativo. Nel loro insieme costituiscono una famiglia di misure in cui rientra quella più recente del Reddito di cittadinanza<sup>1</sup> (RdC) approvata nei primi mesi del 2019 durante la XVIII Legislatura dal governo Conte I. Proprio in relazione all'introduzione di questa misura, che pur avendo degli elementi di originalità, non è una novità assoluta per il caso italiano, è sembrato utile sistematizzare e riflettere sulle conoscenze accumulate nel corso delle esperienze precedenti per mettere a punto domande di ricerca, categorie di analisi e schemi interpretativi appropriati alla comprensione dell'implementazione del RdC.

In questa prospettiva l'esercizio di analisi retrospettiva ci è sembrato poter garantire un maggior rendimento cognitivo assumendo come punto di osservazione quello di un contesto come la Campania che esprime fenomeni di disagio sociale complesso, in cui cioè l'elevata diffusione della povertà e della disoccupazione vanno letti in un sistema territoriale segnato, per esempio, da economia sommersa, irregolarità delle certificazioni di lavoro e redditi, rischio di collusioni e mancanza di trasparenza nell'azione politica, limitata dotazione strumentale e di competenze professionali dell'amministrazione pubblica. Tutte condizioni che sono state al centro delle più rilevanti controversie scientifiche e politiche sia sull'opportunità di prevedere una misura di garanzia di un reddito minimo, sia sulla sua definizione.

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26.

L'arco temporale di un ventennio preso a riferimento per l'analisi richiede di tener conto delle trasformazioni intervenute: a) nel contesto istituzionale, nella ridefinizione del sistema di welfare nazionale con la ristrutturazione delle competenze di programmazione, gestione, attuazione delle politiche sociali tra livello nazionale, regionale e locale e la progressiva ridefinizione dei modelli di welfare regionali; b) nel contesto politico, con l'avvicinamento delle diverse forze politiche e l'affermazione di diversi discorsi in materia di welfare e politiche del lavoro; c) nel ciclo economico e delle politiche economiche successive alla crisi finanziaria del 2007; d) fino ad arrivare alla più recente crisi economico-occupazionale legata alla pandemia di Covid-19 e alle misure di contenimento del contagio.

Quest'ultimo evento è intervenuto quando questo testo era stato già ampiamente strutturato. Le analisi retrospettiva ci sembra abbiano mantenuto la loro validità, mentre le implicazioni per l'implementazione attuale del RdC, per quanto solide, appaiono oggi più incerte e instabili rispetto ad un contesto di «metamorfosi del mondo»<sup>2</sup>: sul piano strutturale si è, infatti, appena aperta una crisi economica dai caratteri ancora incerti, investendo in maniera imprevista nuovi territori, gruppi sociali e soggetti oltre a quelli tradizionali socialmente più fragili, vulnerabili o marginali; mentre sul piano culturale emergono gli effetti della crisi dei «concetti di base, [del]le certezze e [del] senso della verità sottostanti»<sup>3</sup> con la destabilizzazione non solo dell'«essere nel mondo», ma anche del «vedere il mondo»<sup>4</sup> che coinvolge direttamente le stesse scienze sociali.

## **1. L'esperienza originaria del Reddito minimo di inserimento (RMI): il caso del Comune di Napoli**

Per una ricostruzione storica dei più recenti interventi per la garanzia di un reddito minimo è opportuno risalire a fine anni Novanta alla sperimentazione del «Reddito minimo di inserimento» (RMI)<sup>5</sup>, una misura nazionale non categoriale, introdotta nel 1997 durante la XIII legislatura dal governo di centro-sinistra (Prodi I) e attuata nel periodo 1998-2001, senza poi essere

---

<sup>2</sup> U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, Laterza, Bari-Roma, 2017.

<sup>3</sup> Ivi, p. 9.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Cfr. Legge 27 dicembre 1997, n. 449 e Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237 «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento».

generalizzata<sup>6</sup>. Si tratta di una misura studiata nell'ambito della «Commissione Onofri»<sup>7</sup> come parte di un più generale piano organico di riforma dello stato sociale italiano<sup>8</sup> che si concretizza principalmente con l'approvazione della legge quadro 328<sup>9</sup>.

Il nuovo disegno del sistema di *governance* multilivello delle politiche sociali attribuisce allo Stato le competenze atte a garantire i livelli minimi delle prestazioni sociali sull'intero territorio nazionale<sup>10</sup>, compresa quella di implementare una misura non categoriale di reddito minimo garantito, volendo definire per questa via dei nuovi diritti soggettivi esigibili su scala nazionale. Il RMI, infatti, nell'intenzione del legislatore avrebbe dovuto assumere un ruolo decisivo nel passaggio dalle forme di assistenza sociale basate su sussidi caritativi, all'affermazione positiva di un diritto soggettivo di cittadinanza, tutelato e disciplinato dalla legge, definito su criteri universalistici e standardizzati, sottratto alla discrezionalità delle amministrazioni e immune dall'aleatorietà delle risorse di bilancio. L'intervento, inoltre, fin dall'origine accoglieva nella sua concezione una dualità che è stata ereditata da tutti gli analoghi interventi successivi: una finalità assistenziale immediata a cui corrispondeva il trasferimento in denaro, e un obiettivo più ambizioso e complesso di reinserimento sociale, da attuare con misure di accompagnamento volte a reintegrare il beneficiario nel tessuto sociale ed economico. Quest'ultimo aspetto trova la sua legittimazione nella convergenza ideologica su interventi sociali basati sull'attivazione<sup>11</sup>, sia quelli ispirati da prin-

---

<sup>6</sup> L'intervento previsto in forma sperimentale per il periodo 1998-2000 ha beneficiato di un anno di proroga (legge finanziaria del 2001) ed è stato abbandonato nel 2002 dal governo di Centro-Destra Berlusconi II, con motivazioni politiche, sganciate dalle evidenze prodotte dai rapporti istituzionali di valutazione istituzionali (IRS, Fondazione Zancan, CLES, *Rapporto di valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento*, 3 volumi, Milano, 2001). Il dibattito successivo sull'ipotesi di introdurre uno strumento analogo denominato «Reddito di Ultima Istanza» (RUI) si conclude di fatto dopo l'intervento della Corte costituzionale sull'illegittimità del meccanismo di cofinanziamento previsto tra Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e risorse regionali. Cfr. E. Ranci Ortigosa, D. Masini, *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento?*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 30, 2004, pp. 47-59.

<sup>7</sup> Per un bilancio del dibattito su questa stagione di riforme cfr. L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>8</sup> C. Saraceno (a cura di), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001*, Carocci, Roma, 2002.

<sup>9</sup> Cfr. Legge 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>10</sup> A questo scopo la legge attribuiva allo Stato anche la competenza per quanto riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali attraverso i «Livelli Essenziali di Assistenza» (LEA) e i «Livelli Essenziali di Assistenza Sociale» (LiVEAS).

<sup>11</sup> Su come il tema dell'attivazione si è affermato nelle politiche sociali cfr. J.-C. Barbier, *Attivazione*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2005, pp. 257-290.

cipi progressisti di *empowerment*, autodeterminazione e contrasto alla dipendenza dal welfare, sia da quelli animati da preoccupazioni da “economia morale”<sup>12</sup> sugli effetti di opportunismo verso l’assistenza pubblica e di scoraggiamento dell’offerta di lavoro. L’accesso al RMI è, pertanto, un diritto condizionato dalla partecipazione a programmi di inserimento sociale e lavorativo, oltre a prevedere un test dei mezzi per la verifica delle condizioni di povertà della famiglia richiedente<sup>13</sup>.

La spesa per la sperimentazione del RMI viene sostenuta per il 90% dallo Stato con uno stanziamento di circa 640 milioni di euro. L’iniziativa individua delle «aree di sperimentazione» che inizialmente riguardano 39 comuni (circa 25 mila nuclei familiari e 37 mila persone coinvolte nei programmi di inserimento) – tra i quali un quartiere di Napoli – per poi allargarsi ad altri 306 comuni (ulteriori 41 mila nuclei familiari e 28 mila persone coinvolte nei programmi di inserimento). Per quanto riguarda il livello di assistenza economico, la misura prevede che l’ammontare del sussidio economico sia pari alla differenza tra «reddito garantito» e le «risorse accertate»: il valore del reddito garantito viene stabilito in 260 euro per una persona sola, modulato con la scala di equivalenza ISEE sulla dimensione della famiglia; mentre per il calcolo delle risorse accertate sono esclusi i sussidi alla famiglia, il 25% del reddito da lavoro, le spese mediche certificate e una quota parte della spesa per l’affitto della casa di domicilio.

Il caso del comune di Napoli, nell’ambito della sperimentazione nazionale, presenta diversi aspetti singolari<sup>14</sup> che avevano portato nella selezione iniziale delle aree di sperimentazione ad includere soltanto un quartiere della città, quello di Scampia, in cui si stimavano circa 6 mila famiglie povere. Solo successivamente, e per ragioni di opportunità politica, la sperimentazione del RMI viene estesa a tutto il Comune. Questa scelta comporta una triplicazione del numero delle famiglie potenzialmente beneficiarie che, a fronte delle risorse disponibili, determina un forte squilibrio che viene governato con l’introduzione di un dispositivo di selezione ulteriore tra gli aventi diritto che porta alla formazione di graduatorie per beneficiare della misura. Tale scelta è derivata dall’esperienza maturata dall’amministrazione locale con la misura del “Minimo vitale”<sup>15</sup>, gestita appunto attraverso graduatorie.

---

<sup>12</sup> E.P. Thompson, *L’economia morale delle classi popolari inglesi del secolo XVIII*, et al. Edizioni, Torino, 2009.

<sup>13</sup> Nelle aree di sperimentazione del RMI il rapporto tra le domande presentate e quelle accolte è stato del 63%. Cfr. IRS, Fondazione Zancan, CLES, *op. cit.*

<sup>14</sup> Sulle specificità del caso del comune di Napoli cfr. E. Amaturò (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004.

<sup>15</sup> Cfr. Legge 28 agosto 1997, n. 285 «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza», con riferimento all’erogazione di un minimo vitale a favore di minori inseriti in famiglie in stato di bisogno.

Di qui la necessità a Napoli di affinare ulteriormente il *targeting* del RMI<sup>16</sup>, andando oltre al criterio generale della condizione di povertà relativa della famiglia. Allo scopo, infatti, di definire la graduatoria tra gli aventi diritto e, quindi, gli effettivi beneficiari in relazione alle risorse disponibili, viene studiato un dispositivo originale che qualifica e gerarchizza lo stato di bisogno delle famiglie. Tale dispositivo prevede il calcolo di un «indice di disagio» costruito *ad hoc* e delle quote per specifiche «categorie a rischio». In parallelo alla graduatoria, l'accesso alla misura viene riservato agli «inoltre d'ufficio», casi cioè segnalati direttamente dai servizi sociali territoriali. Considerata la mole di attività amministrativa e gestionale che la sperimentazione ha richiesto all'amministrazione locale, l'avvio del RMI a Napoli viene per questo accompagnato dall'organizzazione di strutture dedicate di informazione, accompagnamento e assistenza alle attività burocratiche che assorbono risorse economiche, strumentali e di personale dei servizi sociali locali.

In questo quadro, l'avvio della sperimentazione del RMI nel comune di Napoli ha come esito la presentazione di 18.873 domande, di queste sono accolte 8.895 (pari al 47% delle domande presentate), ma soltanto 4.055 sono poi le famiglie beneficiarie (il 46% degli aventi diritto). Per queste si tratta per il 48% di famiglie con minori a carico, un valore che sale a circa il 70% dei beneficiari se si considerano tutte le famiglie con figli a carico.

Passando, invece, alle misure di attivazione previste dal disegno della misura, viene mobilitato l'articolato terzo settore sociale cittadino per la implementazione dei programmi d'inserimento – i «Progetto di Aiuto Condiviso Individualizzato» (PACI) – con iniziative ed esiti fortemente variabili.

Nel complesso, sulla scorta delle ricerche compiute<sup>17</sup>, il bilancio della sperimentazione evidenzia chiaramente i limiti imposti dalla dotazione finanziaria limitata, inadeguata rispetto alla quantità e alle caratteristiche della domanda locale di assistenza. Tuttavia queste stesse valutazioni evidenziano un significativo effetto positivo sulle condizioni materiali di vita delle fami-

---

<sup>16</sup> Sugli aspetti del *targeting* del RMI si rimanda a C. Berliri, V. Parisi, *Poverty targeting e impatto redistributivo del reddito minimo di inserimento*, *Studi Economici*, 81, 2003, pp. 113-133; con specifico riferimento al caso di Napoli cfr. M. Dentale, *Le Politiche di Contrasto alla Povertà: tra innovazioni e vecchie logiche categoriali. Il caso di Napoli*, IX Conferenza ESPAnet Italia “Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa”, Macerata, 22-24 settembre 2016.

<sup>17</sup> Cfr. in particolare P. Calza Bini, O. Nicolaus, S. Turcio (a cura di), *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, Donzelli, Roma, 2003; E. Amatore, L. Barbato, C. Castiello, *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento nel Comune di Napoli*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 30, 2004, pp. 83-104; F. Corbisiero, *Le trame della povertà. L'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impovertimento sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2005; C. Castiello, *La valutazione degli esiti del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli*, Aracne, Roma, 2006.

glie in condizioni di povertà beneficiarie del RMI, evidenziando alcuni processi chiave quali: a) il rientro rispetto ad insolvenze di pagamenti (utenze, affitti, debiti e rischio sfratti); b) l'assunzione di impegni di cura di familiari minori, disabili, anziani; c) lo svolgimento di programmi di riabilitazione sociale: scolarizzazione, formazione professionale, emersione dal lavoro irregolare, inserimento lavorativo. Per il sistema di assistenza locale l'esperienza del RMI ha generato processi di innovazione organizzativa derivanti dall'apprendimento generato dalla sperimentazione e più in generale si è prospettata una possibilità concreta di superamento dei rapporti paternalistici e clientelari con il sistema politico-amministrativo locale.

## 2. L'iniziativa del Reddito di Cittadinanza della Regione Campania

La sperimentazione di misure di garanzia di un reddito minimo riprende dopo qualche anno dalla fine dell'erogazione del RMI per iniziativa della Regione Campania che nel 2004 approva una legge regionale per l'introduzione sperimentale della misura del "Reddito di Cittadinanza"<sup>18</sup> (RdC). La sperimentazione è inizialmente programmata per il triennio 2004-2006, con la VII legislatura di centro-sinistra ("Bassolino"), ma viene continuata per tutta la VIII legislatura ("Bassolino 2") fino al 2009, anche se con un finanziamento (di circa 30 milioni di euro per anno) che viene rinnovato anno per anno. Nel 2007, inoltre, nel nuovo quadro normativo che la Regione Campania si dà per le politiche sociali, viene esplicitamente prevista un'integrazione del RdC con il sistema territoriale di servizi e interventi sociali per il contrasto alle povertà<sup>19</sup>. Nel 2010, tuttavia, con l'avvicendamento al governo regionale e la formazione della nuova giunta di centro-destra ("Caldoro"), il RdC non viene rifinanziato, mettendo di fatto fine alla sperimentazione già prima dell'abrogazione della legge regionale che lo aveva istituito.

Come era stato per il RMI, anche il RdC regionale prevede oltre al trasferimento monetario, erogato dalla Regione, una misura di attivazione, gestito su scala territoriale, con i Programmi di accompagnamento sociale (PAS). Per quanto riguarda la definizione degli aventi diritto al RdC, il design della misura viene messo a punto a partire dallo studio empirico dei potenziali beneficiari a seconda della soglia di accesso. Un primo limite nella definizione dei potenziali beneficiari riguarda il criterio di residenza, scegliendo la soglia dei 60 mesi di residenza in un comune della regione (5 anni) che porta

---

<sup>18</sup> Cfr. Regione Campania, Legge Regionale n. 2 del 19 febbraio 2004. Per ricostruire il dibattito iniziale sul RdC si rimanda a M. Musella, M.G. Falciatore (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma, 2005.

<sup>19</sup> Cfr. Regione Campania, Legge Regionale n. 11 del 23 ottobre 2007 «Legge per la dignità e la cittadinanza sociale», art. 33 «Le politiche di contrasto alle povertà», comma 2.

all'esclusione di una quota significativa della povertà estrema, rappresentata dai migranti non stabilizzati formalmente sul territorio. Le stime della Regione dei potenziali beneficiari della misura, utilizzando i dati sui redditi delle famiglie dell'anno 2002, indicavano tre insiemi concentrici a seconda della soglia di reddito impiegata: 15-40 mila famiglie sotto soglia di sussistenza; 150-200 mila famiglie sotto la soglia di 500 euro; e 300-450 mila famiglie sotto 800 euro. Nel disegno definitivo viene proposta una misura a bando non categoriale, sottoposta alla prova dei mezzi, con criteri di accesso e graduatorie definiti per "Ambito territoriale" e aggiornati ogni anno. Nel processo di *targeting*, la prova dei mezzi stabiliva come criterio di accesso un reddito di famiglia annuale inferiore alla soglia di 5 mila euro, utilizzando il valore più elevato tra il reddito ISEE e il "reddito presunto"<sup>20</sup>, una misura che include anche indicatori di consumo quali le utenze domestiche, il possesso di automobili e motocicli, i consumi dell'abitare. La scelta di adottare anche la misura del "reddito presunto" ha prodotto un effetto di spiazzamento di alcune tipologie di famiglie – "falsi negativi" – che sono state penalizzate dall'impiego congiunto di indicatori di consumo, oltre a quello semplice del reddito: nell'ambito delle famiglie disagiate, il calcolo della condizione economica con questo sistema ha, infatti, penalizzato le famiglie con consumi formalmente regolari, le famiglie numerose, le famiglie già beneficiarie di aiuti pubblici, le famiglie con aiuti provenienti da enti del terzo settore, e infine le famiglie indebitate.

Sulla base di tali scelte, si complica il processo di individuazione degli aventi diritto e poi l'accertamento dei requisiti di accesso. A titolo di esempio si pensi che all'avvio del primo bando del RdC, il procedimento di controllo ha richiesto più di un anno per la pubblicazione della graduatoria definitiva dei beneficiari, anche a seguito di circa 7 mila ricorsi relativi alla graduatoria provvisoria e all'attività di "controllo di rito" su circa 5 mila beneficiari. Per questo motivo la Regione sceglie di affiancare agli Uffici dell'assessore regionale competente, una struttura tecnica di supporto straordinario, affidata a Sviluppo Italia, senza però fornire risorse aggiuntive ai comuni per affrontare il lavoro organizzativo che la normativa e il sistema di *governance* della misura affidano agli enti locali. La mole di lavoro amministrativo necessario all'implementazione della misura va infatti anche ricondotta, oltre alla quantità di domande presentate ai bandi, alla stessa numerosità delle famiglie aventi diritto e beneficiarie: su scala regionale, nel primo triennio di sperimentazione, si tratta di circa 145 mila famiglie aventi diritto, di cui quelle beneficiarie sono circa 18 mila (pari a

---

<sup>20</sup> Le tecniche di stima del "reddito presunto" sono utilizzate in contesti a elevata presenza di attività informali e irregolari e sono tipicamente impiegate nei paesi in via di sviluppo.

circa 12% delle famiglie aventi diritto)<sup>21</sup>. Considerando il Comune di Napoli<sup>22</sup> – reduce della sospensione del RMI – si registrano circa 35 mila domande di RdC, pari a circa 129 mila individui. Tra i richiedenti, il 18% delle famiglie risultano senza i requisiti di accesso alla misura. Gli effettivi beneficiari, tuttavia, sono circa 3,5 mila famiglie (il 12% degli aventi diritto), pari a 12.080 individui.

Il RdC prevedeva un beneficio economico di 350 euro mensili per la famiglia che i componenti maggiorenni potevano richiedere di ricevere in quota parte, secondo un principio di autodeterminazione; l'erogazione del beneficio era condizionata alla partecipazione ai PAS, secondo modalità definite dai comuni con il concorso del terzo settore sociale, con una forte differenziazione per Ambito territoriale. L'elenco dei servizi associabili alla prestazione monetaria è quasi sempre lo stesso: formazione, orientamento e/o inserimento lavorativo per i componenti adulti del nucleo, frequenza scolastica almeno fino al completamento dell'obbligo per i minori, sostegno sociale professionale per casi di disagio personale o familiare. Simili sono pure le condizioni di esonero dal patto da sottoscrivere – volontariamente come nel caso del RdC o obbligatoriamente come nelle proposte recenti o nel RMI – con i servizi competenti: la cura di minori e/o di conviventi anziani non autosufficienti, *in primis*. In generale si registra che il 90% dei beneficiari sono stati contattati e soltanto il 30% degli stessi hanno siglato un PAS, mentre nella parte restante (70%): famiglie sufficientemente sane che non hanno bisogno di un PAS; famiglie con risorse particolarmente deteriorate per le quali non è possibile elaborare un credibile PAS (richiesta di assistenza senza contropartita, per un diritto all'esistenza).

A fronte degli ambiziosi obiettivi del RdC della Regione Campania, la misura ha presentato degli importanti limiti di implementazione. L'iniziativa regionale, infatti, puntava in primo luogo al riconoscimento pubblico di un diritto sociale fondamentale al reddito, con lo scopo sia di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, sia di promuovere l'inserimento socio-lavorativo. La possibilità di raggiungere tali obiettivi appare limitato dalle risorse economiche limitate che hanno imposto, in primo luogo, la necessità di adottare il dispositivo della graduatoria tra gli aventi diritto e, per i beneficiari, è

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento si rimanda a M.C. Agodi, G.L. De Luca Picione, *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36(2), 2013, pp. 199-222; e D. Gambardella, *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36(2), 2013, pp. 223-235.

<sup>22</sup> Sull'esperienza del RdC a Napoli si rimanda a E. Amaturò, D. Gambardella, E. Morlichio (a cura di), *In ultima istanza. Riflessioni su Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Napoli, Dante & Descartes, 2007; F. Corbisiero, *Il reddito di cittadinanza: il caso Napoli*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2006, pp. 523-536; e con riferimento specifico alla valutazione della misura, si veda: D. Gambardella (a cura di), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

stata messa a disposizione una misura poco generosa per la componente del trasferimento monetario e di irregolarità dei programmi di inserimento sociale (evidenziando limiti che, in generale, riguardano tutte le misure di attivazione dirette a queste quote di popolazione). Anche per il RdC resta valida la valutazione positiva che riguarda la capacità di intercettare un numero elevato di famiglie povere o molto povere che altrimenti sarebbero rimaste scoperte in termini di assistenza pubblica, contribuendo alla loro sopravvivenza materiale e in qualche caso avviando un lavoro sociale volto al cambiamento delle condizioni di vita dei singoli.

### **3. La ripresa dell'intervento nazionale con il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)**

La fine della sperimentazione del RdC in Campania<sup>23</sup> comporta per i suoi beneficiari, già a partire dal 2010, di ritornare semplicemente in una condizione di poveri senza assistenza pubblica, con eccezione di quei nuclei familiari in condizioni tali da poter accedere al beneficio nazionale della Carta Acquisti (più nota come *Social Card*)<sup>24</sup>.

Quest'ultima, introdotta nella legislazione nazionale nel 2008<sup>25</sup>, rappresenta uno strumento finalizzato all'acquisto di beni e servizi (spese alimentare, utenze domestiche, o comunque beni primari) a favore dei cittadini residenti che versano in condizione di maggior disagio economico, con onere a carico dello Stato<sup>26</sup>. Nella prospettiva generale dell'universalismo selettivo che ispira questo strumento, si tratta di una misura categoriale e poco generosa. La Carta Acquisti, infatti, è diretta soltanto a (1) persone anziane con più di 65 anni e (2) famiglie con figli con età inferiore ai 3 anni in condizioni di disagio economico, accertato con un test dei mezzi basato sull'ISEE (valore inferiore alla soglia di 6 mila euro – esclusa la casa di proprietà e il possesso dell'automobile – salvo aggiornamenti successivi dell'ISTAT sul valore-soglia). Il beneficio concesso è l'erogazione di 40 euro mensili, vincolata a spese per beni e servizi essenziali.

---

<sup>23</sup> Per una rassegna delle iniziative regionali di garanzia di un reddito minimo avviate nello stesso periodo cfr. R. Lumino, E. Morlicchio, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36, 2, pp. 235-248.

<sup>24</sup> Per un'analisi di contesto si rimanda a C. Saraceno, *Povertà senza governo, Il Mulino*, 3, 2015, pp. 505-513.

<sup>25</sup> Cfr. Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge con L. del 6 agosto 2008, n. 133. La misura si inquadra in una prospettiva più generale di riforma del welfare state che trova la sua formulazione nel libro bianco sul futuro del modello sociale: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva*. Roma, 2009.

<sup>26</sup> L'amministrazione della misura è affidata all'INPS che gestisce in collaborazione con Poste Italiane il sistema delle Carte Acquisti.

I beneficiari residenti nella Regione Campania<sup>27</sup>, nel confronto tra regioni, assorbono la più ampia quota di risorse destinate alla Carta Acquisti. In cifre, nel primo anno di avvio della misura, il 2008, in Campania si registrano circa 101 mila ricariche (su circa 141 mila carte richieste<sup>28</sup>), pari al 24% del totale nazionale. Nell'anno successivo, il 2009, il numero di ricariche sale a circa 135 mila (21% del totale nazionale) e resta simile negli anni a seguire. Con riferimento al 2009, il costo totale delle ricariche per i beneficiari residenti nella Regione Campania ammonta a circa 50 milioni di euro, sul totale di circa 236 milioni di euro di spesa nazionale<sup>29</sup> (Tab. 1).

*Tab. 1 – Carta Acquisti: importo erogato e beneficiari in Campania, valori assoluti e incidenza percentuale sul totale. Anni 2013-2017*

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Importo erogato</i>					
Campania	51.329.482	52.431.152	43.148.833	37.821.824	39.094.800
Totale	208.875.683	229.713.808	208.164.203	190.240.785	197.566.223
% Campania/ Totale	25%	23%	21%	20%	20%
<i>Beneficiari</i>					
Campania	133.477	137.033	129.721	109.357	110.372
Totale	535.504	615.395	625.936	560.844	571.639
% Campania/ Totale	25%	22%	21%	19%	19%

*Fonte: nostra elaborazione su dati INPS, Rapporto annuale, anni vari.*

Nel 2012<sup>30</sup>, limitatamente ai comuni con più di 250 mila abitanti<sup>31</sup>, che comprende Napoli per la Regione Campania, viene avviata una sperimentazione di un anno – «Nuova Carta Acquisti» – che ha il fine di valutare una

<sup>27</sup> I dati statistici riportati di seguito sono nostre elaborazioni sulla base dei dati INPS pubblicati nei Rapporti annuali, accessibili sul sito istituzionale nella sezione «Dati, ricerche e bilanci/Rapporti Annuali».

<sup>28</sup> Si registrano circa 30 mila carte distribuite, ma che non vengono poi ricaricate.

<sup>29</sup> Per avere una misura della rilevanza economica ridotta della misura su scala nazionale si tenga conto che nell'anno di maggior spesa per la Carta Acquisti, il 2014, l'INPS registra nei suoi bilanci circa 230 milioni di euro di spesa, mentre nello stesso anno la spesa per un'altra misura assistenziale ben più rilevante quale è la «pensioni di invalidità civile (pensioni + indennità di accompagnamento)» ammonta a 17,4 miliardi di euro.

<sup>30</sup> Cfr. art. 60 «Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma “carta acquisti”» della Legge 4 aprile 2012, n. 35. Per un dibattito scientifico sulla Carta Acquisti Sperimentale si rimanda a Aa.Vv., *La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale*, numero monografico di *Autonomie locali e servizi sociali*, a. 37, n. 3, 2015.

<sup>31</sup> I comuni che per numero di residenti si collocano al di sopra della soglia di 250 mila

riforma della Carta Acquisti in vista di una sua generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta<sup>32</sup>. È rilevante notare che tale sperimentazione prevede l'aggiunta al *design* della Carta Acquisti di un'iniziativa di attivazione che crea una condizionalità per poter beneficiare del trasferimento economico. L'ente comunale<sup>33</sup>, infatti, è chiamato a predisporre un progetto personalizzato di presa in carico, finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale che deve essere sottoscritto dal nucleo familiare per adesione, pena l'esclusione dalla sperimentazione e la perdita del beneficio economico.

Nel caso del Comune di Napoli nel periodo di sperimentazione 2014-2015 si registrano circa 1.300 nuclei familiari beneficiari (pari a circa il 20% del totale delle famiglie coinvolte dalla misura nelle 12 aree urbane), per un importo totale erogato di circa 5,6 milioni di euro (Tab. 2).

*Tab. 2 – Sperimentazione Sostegno per l'inclusione Attiva (SIA): importo erogato e nuclei familiari beneficiari a Napoli: valori assoluti e incidenza percentuale sul totale. Anni 2014 e 2015*

	2014	2015
	<i>Importo erogato</i>	
Comune di Napoli	3.847.766	1.704.554
Italia	16.677.258	8.766.656
% Napoli/Totale	23%	19%
	<i>Nuclei familiari beneficiari</i>	
Comune di Napoli	1.360	1.299
Italia	6.565	6.235
% Napoli/Totale	21%	21%

*Fonte: nostra elaborazione su dati INPS, Rapporto annuale, anni vari.*

La sperimentazione prepara il passaggio al nuovo strumento nazionale di contrasto alla povertà e di inserimento socio-lavorativo – il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) – che viene introdotto con la Legge di Stabilità 2016<sup>34</sup>, all'interno di un quadro generale definito dal «Piano nazionale di

---

abitanti sono dodici: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna Firenze, Bari, Catania, Verona e Venezia.

<sup>32</sup> Sono oggetto di valutazione i criteri di identificazione dei beneficiari, l'ammontare del beneficio economico, le modalità con cui i comuni adottano la carta acquisti come strumento all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali, le caratteristiche del progetto personalizzato di presa in carico, volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

<sup>33</sup> Il progetto è predisposto dalle strutture comunali competenti con la partecipazione dei componenti del nucleo familiare del beneficiario.

<sup>34</sup> Cfr. Legge 28 dicembre 2015, n. 208; vedi anche Decreto interministeriale 26 maggio 2016, recante «Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale». Governo Renzi nella XVII Legislatura di centro-sinistra.

lotta alla povertà» e la costituzione del «Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» con una dotazione iniziale di 600 milioni di euro per il 2016 e la previsione di portarlo a un miliardo di euro a partire dal 2017<sup>35</sup>. L'obiettivo della carta SIA, però, è principalmente diretto a contrastare la povertà minorile, infatti si tratta di una misura categoriale diretta alle famiglie in condizione di povertà, sottoposte alla prova dei mezzi molto selettiva (ISEE inferiore o uguale al valore soglia di 3 mila euro<sup>36</sup>), e in almeno una delle seguenti condizioni: a) almeno un componente minorenni; b) un figlio disabile (anche maggiorenne); c) una donna in stato di gravidanza accertata. La restrizione categoriale è motivata dalla scarsità delle risorse finanziarie messe a disposizione e le famiglie con minori o con disabili sono state individuate come target prioritario delle politiche di contrasto alla povertà e l'esclusione sociale. Sono «spiazzate» da questo disegno della misura le persone povere sole e i nuclei familiari poveri di soli adulti senza disabilità che, in rapporto alle caratteristiche del modello italiano di povertà<sup>37</sup>, hanno però una minore incidenza in Campania e nel resto del Mezzogiorno.

Il beneficio consiste in un trasferimento economico, erogato bimestralmente, concesso per un periodo massimo di dodici mesi<sup>38</sup>, dall'ammontare variabile: da minimo 80 euro mensili per un nucleo familiare composto da un unico membro, a massimo 400 euro mensili per nuclei di 5 o più membri<sup>39</sup>. Accanto a questo, la famiglia viene coinvolta nella definizione di un «Progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa» messo a punto dagli uffici competenti del comune di residenza, attivando la rete dei servizi territoriali (sociali, sanitari, scolastici e servizi per l'impiego). Si tratta di interventi di carattere multidimensionale che sono rivolti a tutti i membri della

---

<sup>35</sup> A seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza, con la legge di bilancio per il 2019 viene istituito il «Fondo per il Reddito di cittadinanza» che comporta il ridimensionamento del «Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» che viene limitato al finanziamento di specifici interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà. Le risorse del Fondo nel triennio 2018-2020 sono quindi ridotta a 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni di euro nel 2019 e 587 milioni di euro nel 2020, ripartite territorialmente secondo il «Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà».

<sup>36</sup> Sono però specificate tre ulteriori condizioni di incompatibilità: a) non beneficiare di altri trattamenti economici rilevanti (inferiore 600 euro/900 euro se nella famiglia c'è una persona non autosufficiente); b) non beneficiare di strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati (NASPI, ASDI o altri strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati); c) assenza di beni durevoli di valore (autoveicoli immatricolati da 12 mesi antecedenti; autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc; motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nei tre anni antecedenti la domanda).

<sup>37</sup> Cfr. E. Morlicchio, *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>38</sup> Scaduti i 12 mesi, la misura può essere riattivata dopo 6 mesi.

<sup>39</sup> L'INPS è l'ente attuatore del progetto per la concessione dei contributi economici e predisporre, a tal fine, gli strumenti telematici per lo scambio dei flussi informativi con i comuni coinvolti.

famiglia e che prevedono attivazione lavorativa per gli adulti, quella scolastica per i bambini, e socio-sanitaria per tutti i membri della famiglia.

In regione Campania la misura riguarda nel periodo 2016-2017 circa 168 mila famiglie, pari ad un quarto di tutti i beneficiari sul territorio nazionale, per un importo erogato di circa 85 milioni di euro (Tab. 3).

*Tab. 3 – Sostegno per l’inclusione Attiva (SIA): importo erogato e nuclei familiari beneficiari in Campania: valori assoluti e incidenza percentuale sul totale. Anni 2016\* e 2017\*\**

	2016	2017
	<i>Importo erogato</i>	
Campania	6.098.723	78.832.504
Totale	21.630.339	311.417.128
% Campania/Totale	28%	25%
	<i>Nuclei familiari beneficiari</i>	
Campania	12.817	155.174
Totale	47.573	635.552
% Campania/Totale	27%	24%

\* Le domande sono state presentate dal 2 settembre 2016.

\*\* Si abbassa il valore soglia di accesso al beneficio nella valutazione multidimensionale del bisogno (da 45 punti a 25 punti).

Fonte: nostra elaborazione su dati INPS, Rapporto annuale, anni vari.

Le valutazioni della misura<sup>40</sup> evidenziano in primo luogo un *Take up rate* basso su scala nazionale – circa 40-45% domande accolte su quelle presentate – nonostante la possibilità di servirsi di Caf e di una varietà di servizi attività territorialmente. Si tratta certamente di un indicatore, per quanto impreciso, di una potenziale domanda sociale per una misura non categoriale e meno selettiva.

Il target effettivamente raggiunto è, a consuntivo, rappresentato da nuclei familiari numerosi, con almeno un minore, mentre sono stati marginali i nuclei con persone disabili e quelli con donne in stato di gravidanza. Nella maggior parte dei casi si è trattato di nuclei familiari già noti ai servizi sociali territoriali e questo ha certamente agevolato la presa in carico, ma non ha rappresentato un vantaggio per la formulazione e la sottoscrizione dei progetti personalizzati di attivazione sociale e lavorativa. Infatti, le valutazioni esistenti evidenziano che la maggiore criticità è stata rappresentata dal fatto che i progetti sono stati più formali che sostanziali e ciò in ragione soprattutto delle caratteristiche dei beneficiari, di difficile attivazione. A ciò si aggiun-

<sup>40</sup> Le argomentazioni che seguono fanno riferimento principalmente ai risultati di ricerca di Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, a cura di L. Leone, Roma, 2017.

gono la complicata attivazione delle equipe multidisciplinari afferenti a diversi servizi pubblici territoriali<sup>41</sup> e, in alcune aree, la ridotta collaborazione tra le istituzioni territoriali. Nello stesso contesto regionale della Campania da questo punto di vista si rileva, come in altre occasioni, una situazione molto differenziata territorialmente, ma accomunata da limitatezze delle risorse strumentali, dal ritardo e dalla complessità dell'attivazione delle risorse aggiuntive messe a disposizione con l'utilizzo del «PON Inclusione 2014-2020», e, non ultima, dalla complessità di accesso e gestione delle piattaforme informative (SGATE e INPS).

#### 4. Il passaggio al Reddito di Inclusione (ReI)

L'esperienza del SIA ha una durata limitata e si interrompe a partire dal 1° gennaio 2018, quando il Governo Gentiloni, sempre nella XVII Legislatura di centro-sinistra, introduce in sua sostituzione la nuova misura del «Reddito di Inclusione»<sup>42</sup> (ReI). Il ReI nasce inizialmente come misura categoriale, ma dopo appena sei mesi dall'attivazione, viene rimodulata in senso universalistico, anche sotto l'influenza del dibattito pubblico pre-elettorale che ha tra le proposte più discusse quella del Movimento Cinque Stelle sul Reddito di Cittadinanza (RdC). L'esperienza del ReI, infatti, s'interrompe nella Legislatura successiva, con il Governo Conte I nel momento in cui, da marzo 2019, viene avviato il RdC<sup>43</sup>.

L'introduzione del ReI, tuttavia, è interessante perché contiene una prima sperimentazione nazionale di un sussidio universale (comunque condizionato all'attivazione socio-lavorativa), destinato a tutte le famiglie in condizioni di povertà grave; ma l'inadeguata dotazione finanziaria ne ha fortemente depotenziata l'attuazione. Il ReI, infatti, viene introdotto con uno stanziamento iniziale di circa 1,2 miliardi per anno per il biennio 2017-2018.

Nella definizione dei gruppi target della misura, vengono considerati requisiti reddituali e di residenza (due anni in via continuativa o soggiorno permanente/lungo periodo), oltre che inizialmente requisiti familiari "categoriale", almeno fino al 1° luglio 2018: a) presenza di un minore; b) di una

---

<sup>41</sup> Su questa problematica e in riferimento alla Carta Acquisti al Sostegno all'inclusione attiva e al Reddito di inclusione si rimanda M. D'Emilione, G. Giuliano, *La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà: il ruolo dell'equipe multidisciplinare*, INAPP, Roma, 2019.

<sup>42</sup> Cfr. Legge 15 marzo 2017, n. 33 Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Il ReI costituisce un livello essenziale delle prestazioni sociali. Per un bilancio valutativo si rimanda a M. De Angelis, M.C. Pagliarella, A. Rosano, P.G. Van Wolleghem, *Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse*, Sinapsi, IX, 1-2, 2019, pp. 2-21.

<sup>43</sup> A norma del Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n. 4.

persona disabile; c) di una donna in gravidanza; d) di un disoccupato con età superiore ai 55 anni. Dopo il 1° luglio 2018, questo requisito viene abrogato e la misura assume carattere di universalità. Per quanto riguarda il requisito di reddito, la soglia di accesso viene fissata per l'ISEE a 6 mila euro e quella dell'ISRE<sup>44</sup> a 3 mila euro, considerando anche i trattamenti assistenziali sottoposti alla prova dei mezzi<sup>45</sup>, mentre sono esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi<sup>46</sup>.

La misura prevede come beneficio un trasferimento economico e la partecipazione ad un progetto condiviso di attivazione. Per quanto riguarda la parte economico, il beneficio viene erogato su dodici mensilità con un importo che varia da circa 190 euro mensili per una persona sola, fino a quasi 540 euro per un nucleo con 6 o più componenti (il beneficio economico non può superare l'ammontare annuo dell'assegno sociale incrementato del 10%), oltre ad una componente di servizi alla persona gratuiti. La durata massima di beneficio del trattamento economico viene limitata ad un periodo massimo di 18 mesi, con la possibilità di essere rinnovato dopo sei mesi di sospensione, per altri 12 mesi.

Per quanto riguarda, invece, la parte di attivazione il Rel prevede come condizionalità la partecipazione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa che mira all'autonomia del nucleo familiare. La "regia" degli interventi è, ancora una volta, in capo ai servizi sociali dei Comuni di residenza dei beneficiari<sup>47</sup> che devono farsi carico della *governance* della rete integrata dei servizi territoriali oltre che del coinvolgimento del terzo settore, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale.

A fronte delle stime iniziali sui beneficiari che prevedevano 500 mila nuclei familiari, equivalenti a 1,8 milioni di persone su scala nazionale, gli effettivi beneficiari nel 2018 sono stati inferiori alle stime: 462 mila nuclei familiari, per 1,3 milioni di persone<sup>48</sup>. Tra questi beneficiari, circa un terzo dei nuclei familiari non hanno beneficiato in maniera continuativa del Rel nel corso dell'anno, infatti, di quelli presi in carico a gennaio 2018, soltanto 4 nuclei su 6 sono stati in carico fino a dicembre. Guardando ai profili dei

---

<sup>44</sup> L'acronimo si riferisce al meno noto indicatore reddituale dell'ISEE diviso per la scala di equivalenza.

<sup>45</sup> A titolo di esempio, tra i più diffusi: l'assegno per il nucleo familiare con 3 figli minori, l'assegno di maternità, la carta acquisti, l'assegno sociale, la pensione di invalidità civile, i contributi economici a integrazione del reddito familiare.

<sup>46</sup> Il più diffuso è, ad esempio, l'indennità di accompagnamento.

<sup>47</sup> A supporto degli enti territoriali sono previste delle risorse del "Fondo povertà" da trasferire ai comuni/ambiti per assolvere a tali funzioni. Si tratta di 212 milioni di euro nel 2017, 262 milioni nel 2018, 277 milioni nel 2019. Inoltre, viene pubblicato un avviso pubblico, nell'estate 2016, per la presentazione di progetti a valere sul PON Inclusione FSE 2014-2020, con una dotazione finanziaria complessiva di oltre 486 milioni di euro (2016-2019) per rafforzamento dei servizi e degli interventi di inclusione attiva.

<sup>48</sup> Le statistiche riportate sono di nostra elaborazione sulla base dei dati dell'Osservatorio Statistico sul Reddito di Inclusione (2019).

beneficiari, si osserva una netta trasformazione a partire dalla eliminazione dei vincoli categoriali dal 1° luglio 2018: aumentano, infatti, le prestazioni erogate a «persone sole» (classe modale), mentre prima la classe modale era «nuclei familiari di 3-4 persone».

Guardando la distribuzione dei beneficiari per regione, si rileva che la Campania registra anche in questo caso la quota più elevata di nuclei familiari e persone beneficiari (rispettivamente il 23% e il 26% dei beneficiari) e anche l'ammontare medio del beneficio economico è il più elevato (Tab. 4).

*Tab. 4 – Reddito di Inclusione (ReI): nuclei familiari beneficiari, persone e importo medio erogato in Campania: valori assoluti e incidenza percentuale sul totale*

	<i>Gennaio- giugno 2018</i>	<i>Luglio- dicembre 2018</i>	<i>Decorrenti da luglio 2018</i>	<i>Decorrenti da luglio 2018 senza requisiti familiari*</i>
<i>Nuclei familiari beneficiari</i>				
Campania	107.610	95.756	35.486	14.385
Totale	462.170	413.646	179.406	71.843
% Campania/ Totale	23%	23%	20%	20%
<i>Persone beneficiarie</i>				
Campania	351.069	306.599	97.854	26.680
Totale	1.329.325	1.159.220	428.538	112.792
% Campania/ Totale	26%	26%	23%	24%
<i>Importo medio mensile erogato (euro)</i>				
Campania	328	321	288	237
Totale	296	289	258	213
Differenza Campania-Totale	32	32	30	24

\* Sono stati considerati i nuclei senza presenza di minori, disabili e disoccupati di età superiore ai 55 anni.

*INPS, Osservatorio Statistico, Nuclei beneficiari e persone coinvolte, Mesi di competenza gennaio-dicembre 2018 (Dati provvisori aggiornati al 22 gennaio 2019).*

L'avvio del Reddito di Cittadinanza (RdC)<sup>49</sup> nel 2019 ha comportato la contestuale impossibilità di nuove prese in carico nel programma ReI.

La nuova misura (comprensiva di «Pensione di cittadinanza»), secondo i dati INPS aggiornati a ottobre 2020, ha registrato in Campania circa 392 mila richieste, pari al 18% del totale delle domande nazionali. Delle domande presentate sono state respinte il 20%, pertanto i beneficiari effettivi sono stati nel complesso circa 296 mila nuclei familiari, pari al 20% dei beneficiari su

<sup>49</sup> Cfr. Decreto-Legge 28 gennaio 2019 «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito con la Legge 28 marzo 2019, n. 26.

scala nazionale. Entrando nel dettaglio dei dati disponibili si rileva che il RdC in senso stretto ha riguardato 249 mila nuclei familiari (pari a 716 mila persone), con un importo mensile medio del beneficio economico di circa 633 euro; mentre la Pensione di cittadinanza ha interessato 21 nuclei familiari (pari a 25 mila persone) per un importo mensile medio più contenuto di circa 274 euro. Si tratta, per la parte di assistenza economica, di un deciso ampliamento dell'area d'intervento rispetto alle misure precedentemente sperimentate. Meno efficace appare la componente di attivazione («Patto per il lavoro» e «Patto per l'inclusione sociale»), sia per le prevedibili inerzie di avvio, sia per le condizioni di contesto. Più in generale, concordando con quanto sostenuto da Chiara Saraceno<sup>50</sup>, ci sembra poco opportuno valutare una misura anti-povertà usando la condizione occupazionale come indicatore di successo, specie se la si valuta proprio mentre la domanda di lavoro si contrae.

## **Riflessioni conclusive alla vigilia dell'avvio del Reddito di Cittadinanza**

La nostra rassegna evidenzia in primo luogo l'esistenza di una lunga esperienza territoriale nel campo degli interventi per la garanzia di un reddito minimo con l'obiettivo del contrasto alla povertà e dell'inserimento sociale. Tale esperienza è indicativa della sedimentazione di un processo di apprendimento che ha riguardato le amministrazioni locali, gli enti pubblici territoriali, il terzo settore e anche i cittadini che si sono confrontati con le diverse misure implementate nel corso dell'ultimo ventennio. Le convenzioni, gli arrangiamenti e le soluzioni che di volta in volta sono state adottate per adattare le misure alle specificità del contesto locale hanno prodotto un repertorio di pratiche che, nel bene e nel male, rappresenta un condizionamento istituzionale per l'implementazione anche dell'ultimo RdC.

Nel corso di questa “storia”, d'altra parte, appare evidente l'esistenza di una domanda sociale insoddisfatta di assistenza e di protezione sociale che, come è accaduto in passato, è emersa ed è stata “messa in forma” ancora una volta dalla proposta del RdC. L'ampliamento dell'area della povertà che si è registrato statisticamente a seguito della crisi economico 2007-2008<sup>51</sup> è, d'al-

---

<sup>50</sup> Cfr. C. Saraceno, *Verso un reddito minimo per i poveri*, *Politiche Sociali*, 3, 2016, pp. 509-512; più in generale C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

<sup>51</sup> Con riferimento ai dati ISTAT disponibili sulla povertà assoluta si registra, su scala nazionale, un'incidenza percentuale delle famiglie in condizione di povertà che sale dal 3,5% del 2007, al 6,9% del 2017 e arrivando al 6,4% nel 2019, pari a 1,7 milioni di famiglie; se si osserva le famiglie in condizione di povertà relativa il valore raddoppia: queste sono passate da 2,3 milioni del 2007 a 3,2 milioni nel 2017, valore che nel 2019 è sceso a circa 3 milioni.

tra parte, un ulteriore elemento che ha riconfermato la necessità di uno strumento di garanzia di un reddito minimo, a prescindere dal *design* della misura. Entrando poi nell'attualità della crisi economica conseguente alla pandemia di Covid-19, questa non potrà che alimentare la domanda sociale, ben oltre l'area a cui temporaneamente si è rivolto il «Reddito di emergenza» (RdE)<sup>52</sup>. È vero che il carattere multidimensionale della povertà dovrebbe suggerire una strategia di lungo periodo e basata su un ventaglio differenziato di strumenti, ma certamente al centro di questo ventaglio non può mancare una misura di garanzia di un reddito minimo che non deve, però, subire un sovraccarico di funzioni<sup>53</sup>.

Oltre la necessità di una misura di questo tipo che ha avuto in ogni caso l'effetto positivo di aver mitigato le condizioni di disagio socio-economico delle famiglie in condizione di povertà, è anche evidente l'insufficienza delle risorse economiche di volta in volta impiegate, questione che si è riproposta anche con l'avvio del RdC<sup>54</sup>. Questo ha comportato in generale la limitazione del beneficio alle famiglie con più intenso disagio socio-economico, poi ha prodotto interventi poco generosi e limitati nel tempo e ha così ridotto anche la possibilità di successo dei programmi di inserimento socio-lavorativo, a prescindere dal limitato livello di attivabilità dei beneficiari. Discorso a parte richiede poi l'uso del criterio di residenza per accedere al beneficio che, in maniera variabile, ha escluso dai gruppi *target* i migranti che pure rappresentano una figura tipica dell'area della povertà, con un'incidenza statistica rilevante nelle diverse misure di povertà<sup>55</sup>. Questo dispositivo istituzionale ha segnato anche una contestuale spinta ad una più forte esclusione sociale.

Per quanto riguarda invece le iniziative di attivazione, si rileva in primo luogo una variabilità delle possibilità di progettazione degli interventi, legata

---

<sup>52</sup> Cfr. Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19». Secondo i dati INPS, al 31 luglio 2020, in Campania sono state presentate circa 91,3 mila domande per il RdE, di cui sono state accolte 49,7 mila, pari al 17% del totale nazionale.

<sup>53</sup> Cfr. S. Sacchi, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working paper, Torino, 2005; G.B. Sgritta, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza, Politiche Sociali/Social Policies*, 1, 2020, pp. 39-56.

<sup>54</sup> Nel dibattito iniziale sul RdC questa critica è stata argomentata ad esempio da L. Bianchi, *Il Reddito di Cittadinanza: l'esigenza di una misura di contrasto alla povertà e i suoi limiti attuativi*, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3, 2018, pp. 417-437. La disponibilità iniziale per l'attuazione del programma del RdC è stata di 5,9 miliardi di euro nel 2019 (sui 7,1 miliardi disponibili, circa 1,2 miliardi vanno a interventi di sistema), di 7,1 miliardi nel 2020 (su 8 miliardi), di 7,4 miliardi nel 2021 (8,3 miliardi) e di 7,2 miliardi di euro annui a decorrere dal 2022.

<sup>55</sup> A titolo soltanto indicativo, secondo le ultime statistiche ISTAT nel 2009 gli individui stranieri in povertà assoluta sono circa 1,4 milioni con una incidenza pari al 27% sulla popolazione di stranieri, contro il 5,9% per i cittadini italiani.

alla qualità dell'amministrazione locale, alla dotazione strumentale e di personale qualificato, alla qualità del terzo settore locale e, più in generale dall'esistenza di reti di collaborazione tra istituzioni locali e di reti di sussidiarietà orizzontale<sup>56</sup>. Per quanto riguarda nello specifico la possibilità di progetti di inserimento lavorativo, l'efficacia dell'attivazione dipende dal livello e dalle caratteristiche della domanda di lavoro locale, sul lato della domanda di lavoro, e anche dalle caratteristiche delle persone prese in carico, sul lato dell'offerta di lavoro<sup>57</sup>. Al netto del dibattito sull'opportunità della condizionalità dell'attivazione, queste considerazioni suggeriscono la necessità di accompagnare i programmi di attivazione con più forti investimenti strutturali, in risorse e personale, sulla rete territoriale dei servizi sociali tesi al loro potenziamento e qualificazione generale, ben oltre l'aggiunta di personale a supporto dei servizi per l'impiego per una singola misura, come nel caso dei cosiddetti "navigator".

## Bibliografia

- Aa.Vv., *La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale*, numero monografico di *Autonomie locali e servizi sociali*, 37(3), 2015, pp. 347-498.
- Agodi M.C., De Luca Picione G.L., *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36(2), 2013, pp. 199-222.
- Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, a cura di L. Leone, Roma, 2017.
- Amaturo E. (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004.
- Amaturo E., Barbato L., Castiello C., *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento nel Comune di Napoli*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 30, 2004, pp. 83-104.
- Amaturo E., Gambardella D., Morlicchio E. (a cura di), *In ultima istanza. Riflessioni su Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Dante & Descartes, Napoli, 2007.
- Barbier J.-C., *Attivazione*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2005, pp. 257-290.
- Beck U., *La metamorfosi del mondo*, Laterza, Bari-Roma, 2017.

---

<sup>56</sup> Cfr. E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & lavoro*, 2, 2019, pp. 63-82.

<sup>57</sup> Ad esempio, nelle stime preventive elaborata da L. Bianchi, *op. cit.*, i 4,9 milioni di potenziali beneficiari sono stati classificati in tre gruppi con diverso grado di attivabilità: (1) 2,0 milioni di «non occupabili», per i quali sarebbe possibile una qualche forma di accompagnamento sociale; per la restante parte di 2,9 milioni di «occupabili» si potrebbe pensare ai «patti per il lavoro» distinguendo un gruppo (2) di 1,2 milioni di beneficiari che sono «già occupati, ma a basso reddito» e un ultimo gruppo (3) di 1,7 milioni di beneficiari effettivamente «in cerca di occupazione o scoraggiati».

- Berliri C., Parisi V., *Poverty targeting e impatto redistributivo del reddito minimo di inserimento*, *Studi Economici*, 81, 2003, pp. 113-133.
- Bianchi L., *Il Reddito di Cittadinanza: l'esigenza di una misura di contrasto alla povertà e i suoi limiti attuativi*, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3, 2018, pp. 417-437.
- Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di), *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, Donzelli, Roma, 2003.
- Castiello C., *La valutazione degli esiti del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli*, Aracne, Roma, 2006.
- Corbisiero F., *Le trame della povertà. L'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impovertimento sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Corbisiero F., *Il reddito di cittadinanza: il caso Napoli*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2006, pp. 523-536.
- D'Emilione M., Giuliano G. (2019), *La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà: il ruolo dell'equipe multidisciplinare*, INAPP, Roma, 2019.
- De Angelis M., Pagliarella M.C., Rosano A., Van Wolleghem P.G., *Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse*, *Sinappsi*, IX, 1-2, 2019, pp. 2-21.
- Dentale M., *Le Politiche di Contrasto alla Povertà: tra innovazioni e vecchie logiche categoriali. Il caso di Napoli*, IX Conferenza ESPAnet Italia "Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa", Macerata, 22-24 settembre 2016.
- Gambardella D. (a cura di), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Gambardella D., *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36(2), 2013, pp. 223-235.
- Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna 2008.
- INPS Osservatorio Statistico, *Reddito di Inclusione. Nuclei beneficiari e persone coinvolte*, Roma, 2019.
- INPS Osservatorio Statistico, *Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di Inclusione*, Roma, ottobre 2020.
- IRS, Fondazione Zancan, CLES, *Rapporto di valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento*, 3 volumi, Milano, 2001.
- ISTAT, *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, anno 2019*, Roma, giugno 2020.
- Lumino R., Morlicchio E., *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36, 2, pp. 235-248.
- Mandrone E., Marocco M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & lavoro*, 2, 2019, pp. 63-82.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva*, Roma, 2009.
- Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- Musella M., Falcitore M.G. (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma, 2005.

- Ranci Ortigosa E., Masini D., *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento?*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 30, 2004, pp. 47-59.
- Sacchi S., *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working paper, Torino, 2005.
- Saraceno C. (a cura di), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001*, Carocci, Roma, 2002.
- Saraceno C., *Povertà senza governo*, *Il Mulino*, 3, 2015, pp. 505-513.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- Saraceno C., *Verso un reddito minimo per i poveri*, *Politiche Sociali*, 3, 2016, pp. 509-512.
- Sgritta G.B., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, *Politiche Sociali/Social Policies*, 1, 2020, pp. 39-56.
- Thompson E.P., *L'economia morale delle classi popolari inglesi del secolo XVIII*, et al. Edizioni, Torino, 2009.



## *4. Politiche del lavoro e di sostegno al reddito a Milano e in Lombardia*

di *Guido Cavalca*

Questo capitolo intende analizzare i sistemi di Welfare locali della Lombardia e di Milano all'interno di un ragionamento comune – il libro collettaneo che avete tra le mani – sulle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno all'occupazione nel contesto italiano.

La scelta di questi territori dipende non tanto dalla familiarità con essi di chi scrive per ragioni di frequentazione diretta come residente e di studio delle questioni di welfare locale, quanto alla rilevanza nazionale della regione e del suo capoluogo in particolare, che da tanti decenni viene indicato come una sorta di capitale alternativa a quella politica, che sia di natura economica o morale poco importa, piuttosto che come avanguardia europea nel contesto nazionale<sup>1</sup>.

Di certo, la Lombardia e Milano costituiscono contesti privilegiati dal punto di vista economico-sociale (attività economiche, livelli di reddito e ricchezza, partecipazione al mercato del lavoro, ...) e anche particolarmente dinamici nella costruzione di modelli locali di welfare di grande interesse, al di là del giudizio qualitativo che si può esprimere su di essi, anche perché presi spesso a modello nazionale.

Il punto centrale del capitolo è costituito non tanto dall'analisi delle peculiarità dei sistemi di welfare locali rispetto all'intero paese, quanto nel confronto tra di essi. Milano e Lombardia presentano, infatti, sistemi di politiche sociali e del lavoro accomunate dalla forte e radicata sinergia tra pubblico e

---

<sup>1</sup> Come spunto si richiama la polemica di fine 2019 che ha visto protagonisti il sindaco di Milano, Sala, e il ministro per il Sud, Provenzano; polemica, peraltro, che è sembrata creata ad arte dai quotidiani, tanto è vero che, se nasce nel dibattito sull'autonomia regionale organizzato a novembre 2019 proprio a Milano, è il giorno dopo ad assumere i toni dello scontro a causa delle ricostruzioni parziali della stampa e di alcuni commenti piuttosto violenti sulle parole del ministro. Di seguito alcuni articoli reperibili sul web (ultima visita: gennaio 2020): [www.huffingtonpost.it/entry/nord-sud-dialogo-tra-sordi-provenzano-toti-e-fontana-litigano-sulla-riforma-delle-autonomie\\_it\\_5dc97787e4b0fcfb7f6a33bf](http://www.huffingtonpost.it/entry/nord-sud-dialogo-tra-sordi-provenzano-toti-e-fontana-litigano-sulla-riforma-delle-autonomie_it_5dc97787e4b0fcfb7f6a33bf); [https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/11/11/news/sala\\_provenzano\\_scontro\\_su\\_milano-240863927/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/11/11/news/sala_provenzano_scontro_su_milano-240863927/); [https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/19\\_novembre\\_12/ministro-pd-provenzano-sala-scontro-ruolo-milano-b42eef26-051b-11ea-a1df-d75c93ec44da.shtml](https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/19_novembre_12/ministro-pd-provenzano-sala-scontro-ruolo-milano-b42eef26-051b-11ea-a1df-d75c93ec44da.shtml).

privato, ma si distanziano – vedremo in che modo e grado – per la modalità di interazione tra amministrazione locale e privato profit e non.

## 1. Il quadro generale: welfare nazionale e welfare locale

Lo sviluppo normativo e istituzionale del welfare italiano è caratterizzato dalla mancanza di una visione omogenea e di lungo periodo<sup>2</sup>. Gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo hanno seguito una logica adattiva: risposta alle pressioni politiche e sociali del momento, con un filtro politico spesso poco trasparente e orientato alla ricerca di un consenso di tipo clientelare.

Tra gli effetti negativi vi sono, da una parte, la crescita della spesa senza una effettiva risposta al bisogno e, dall'altra, l'inclusione dei segmenti di popolazione non in difficoltà tra i beneficiari delle politiche.

Il nostro paese è stato considerato parte del modello della “quarta Europa sociale”<sup>3</sup>, esito di una prima fase di costruzione del sistema di sicurezza sociale di tipo bismarkiano che punta al sostegno dei soggetti attivi sul mercato del lavoro e del mancato sviluppo nella fase successiva (dal secondo dopoguerra in poi) di schemi di sostegno universalistico. In questo modo il modello italiano, così come quello degli altri paesi europei meridionali, si è rivelato molto selettivo nella protezione sociale con livelli di demercificazione sbilanciati tra categorie lavorative centrali e periferiche nel mercato del lavoro e livelli di destratificazione bassi, che non solo non combattono la divisione di classe ma aggiungono un'ulteriore disparità tra i cosiddetti *insiders* e *outsiders*<sup>4</sup>. Dualismo che si è accentuato nel corso degli ultimi due decenni a causa della combinazione tra la nascita di nuovi rischi sociali e l'inerzia sostanziale del sistema di welfare<sup>5</sup>, in parte scalfita proprio dalle recenti politiche di sostegno al reddito di cui si occupa questo volume.

All'inerzia del nostro sistema di sicurezza sociale contribuisce il forte particolarismo del welfare italiano, che delinea una scarsa capacità dello Stato, proprio perché fortemente soggetto a influenze degli interessi organizzati (tra cui i partiti politici), di rispettare le regole nella fase di erogazione dei sostegni (manipolazioni clientelari e frodi) e di farle rispettare nell'azione di finanziamento delle politiche (evasione fiscale tollerata e condoni fiscali)<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984; U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari, 1984; I. Madama, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>3</sup> M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> U. Ascoli, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>6</sup> M. Ferrera, *Le politiche sociali*, cit.

Il sistema di welfare italiano è, inoltre, frammentato<sup>7</sup>, da una parte, a causa della disuguaglianza di protezione tra gruppi sociali e dalla presenza di una varietà di misure di intervento che rendono peraltro più difficile il rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, dall'altra come conseguenza della disuguaglianze territoriali sulle quali interviene, cronicizzandole, la diversificazione del grado di efficacia delle politiche sociali tra aree del paese.

Due fattori hanno contribuito ad allargare e complicare questa frammentazione. Da una parte, il decentramento dei poteri decisionali e di spesa a favore in particolare delle regioni, dall'altra il cambiamento degli assetti della governance locale con il coinvolgimento del terzo settore profit e no-profit nella fornitura ma anche nel processo decisionale delle politiche sociali<sup>8</sup>.

A questo proposito infatti è utile accennare alla correlazione tra la disuguaglianza di condizioni sociali e di sviluppo economico tra macro-regioni e la differenziazione del welfare tra Regioni, dovuto agli interventi legislativi che hanno concesso forte autonomia regionale e comunale nella costruzione delle politiche sanitarie e socio-assistenziali. Tra Nord e Sud del paese sembra effettivamente crescere la distanza delle condizioni di vita dei cittadini dovuta alla combinazione di due processi di disuguaglianza, sviluppo economico e inclusione lavorativa, da una parte, welfare, dall'altra, che paradossalmente, invece di contrastare le disuguaglianze sociali, ne accentua effetti e complessità<sup>9</sup>.

## **2. Conformazione dei sistemi di welfare lombardo e milanese**

Milano e la regione di cui è capoluogo rappresentano versioni differenti del modello di sussidiarietà nel welfare locale. All'interno di un quadro generale di trasformazione del sistema di welfare orientata alla partecipazione degli attori privati (profit e no profit) che coinvolge il nostro paese e non solo, la storia politica dei due livelli amministrativi ha comportato una differenziazione nell'applicazione dei principi generali della sussidiarietà.

Milano ha subito un decisivo imprinting nella cultura amministrativa locale nel secondo dopoguerra con le amministrazioni di centro-sinistra e una lunga tradizione cosiddetta riformista che, attraverso la collaborazione tra la borghesia industriale illuminata e un governo locale innovativo a guida per lo più democristiana e socialista, ha introdotto importanti misure di politiche

---

<sup>7</sup> Y. Kazepov, E. Barberis, *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> U. Ascoli, *Il welfare in Italia*, cit.

sociali; lo shock di Tangentopoli nel 1992 ha senza dubbio interrotto un percorso, ha trasformato la linea amministrativa milanese con i governi di centro-destra, ma nelle più recenti amministrazioni di centro-sinistra in qualche modo – è questa la chiave di lettura che proponiamo – qualche traccia della tradizione amministrativa meneghina è riemersa, andando a costruire alcune rilevanti differenze rispetto al governo regionale. Questo ha costruito nel corso degli ultimi 25 anni di continuità politica di centro-destra un modello radicale di sussidiarietà che apre le porte al protagonismo degli enti privati nel sistema di welfare regionale e locale, focalizzando la propria attenzione sulla “centralità della persona” e sull’esigenza di ricostruire l’assetto istituzionale delle politiche sociali e assistenziali sulla base dei bisogni del cittadino. Si afferma, quindi, l’idea che intorno all’individuo bisognoso, o alla sua famiglia, si debba costruire un sistema istituzionale reticolare, eterogeneo e diffuso, costituito di enti pubblici e privati locali, che, sulla base delle loro capacità di rilevare il bisogno, offrono servizi in un sistema di (quasi) mercato.

Il punto di partenza comune a tutte le trasformazioni dei sistemi di Welfare dei paesi capitalistici, quindi elemento di inquadramento e forgiatura anche delle innovazioni lombarde e milanesi, può essere individuato nel New Public Management, l’approccio organizzativo che partendo dal neo-liberismo statunitense degli anni 80 si propaga anche in Europa, proponendo la trasposizione delle regole della gestione aziendale (privata) nella pubblica amministrazione<sup>10</sup>. L’intento dichiarato è quello di introdurre gli strumenti organizzativi sviluppati per e nelle aziende anche in un settore ritenuto, a torto o a ragione, luogo di coltura di inefficienza e inefficacia organizzativa<sup>11</sup>. Questo approccio culturale amministrativo e organizzativo può poi essere praticato con accenti e radicalità differenti, come avremo modo di apprezzare in queste pagine di analisi.

## 2.1 Il laboratorio lombardo della sussidiarietà

La storia politica della Regione Lombardia, dopo due decenni di governi di centro-sinistra a guida democristiana, ha visto dalla metà degli anni 90 l’alleanza organica, seppur non priva di tensioni, tra i partiti di centro-destra (Forza Italia e Lega) che si richiamano alla libertà di intervento dei privati in un mercato (quasi) libero e alla lotta contro il centralismo e l’intervento dello

---

<sup>10</sup> J.E. Lane, *New Public Management. An introduction*, Routledge, Londra, 2000.

<sup>11</sup> Un precursore del Npm è stato senza dubbio Crozier, che studiando l’apparato amministrativo francese degli anni 50-60, non solo ha messo in mostra i problemi della burocrazia, ma ha sostenuto la sua natura intrinsecamente inefficiente e addirittura lesiva delle più generali capacità umane, quali creatività, sentimenti e spirito di iniziativa e progettazione, G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

Stato nelle politiche sociali. Questo ha portato l'assetto istituzionale lombardo verso un'accentuata esternalizzazione dei servizi con un ruolo molto rilevante del mercato e del vasto mondo associativo, in gran parte cattolico. E in effetti l'impronta religiosa ha un suo peso nella storia recente del sistema lombardo, data l'influenza di un movimento religioso come Comunione e Liberazione, il cui esponente di spicco, Formigoni, ha governato per quasi vent'anni in qualità di presidente della giunta regionale<sup>12</sup>. La base ideale (e ideologica) è rappresentata da un'antropologia cattolica che vede l'individuo libero nell'iniziativa sociale e nella realizzazione di sé ma anche responsabile verso la società, una "cittadinanza societaria"<sup>13</sup> che si oppone all'individualismo e alla competizione di hobbesiana memoria e di capitalistica realizzazione.

Riprendendo le espressioni utilizzate dai sostenitori di questo approccio, il nuovo Welfare deve essere locale, plurale e sussidiario<sup>14</sup>. La prima esigenza è il cosiddetto *rescaling*, vale a dire la ristrutturazione del sistema amministrativo del Welfare attraverso la revisione della scala gerarchica del potere decisionale, programmatico ed esecutivo verso il livello locale, lasciando allo Stato centrale poche prerogative, in sostanza la determinazione di alcuni parametri perequativi che garantiscano una certa uniformità di intervento sul territorio nazionale e i diritti fondamentali di cittadinanza, oltre al finanziamento delle politiche sociali. Il processo di *rescaling* permette di ridefinire la distribuzione del potere verso il basso, cioè assegnando nuove competenze alle amministrazioni locali ma anche alle organizzazioni della società civile, seguendo l'idea (o la retorica) che solamente gli attori che operano al livello della cittadinanza siano effettivamente in grado di rilevare e comprendere i bisogni delle persone in difficoltà e, di conseguenza, strutturare risposte adeguate. Le regioni nel disegno istituzionale del welfare italiano, determinato in particolare dalla legge 328 del 2000 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, diventano il pilastro centrale, assumendo l'esercizio esclusivo delle politiche di assistenza sociale, una forte autonomia nel campo della sanità all'interno della ripartizione con lo stato della responsabilità della tutela della salute<sup>15</sup> e, infine, compiti residuali nelle politiche del lavoro, in quanto limitati all'attuazione delle misure nazionali nel settore delle politiche del lavoro con la sola eccezione della formazione

---

<sup>12</sup> È importante sottolineare che proprio dal 1995 in poi il modello elettorale prevede l'elezione diretta del Presidente, impropriamente ma per nulla casualmente chiamato "governatore", comportando anche un accresciuto peso specifico della direzione del governo regionale.

<sup>13</sup> P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

<sup>14</sup> L. Pesenti, F. Merlo, *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano, 2011.

<sup>15</sup> Le Regioni italiane assumono i compiti della programmazione e della gestione dell'offerta di assistenza sanitaria in piena autonomia, dovendo però rispettare i criteri generali stabiliti dallo Stato, i livelli di assistenza da garantire su tutto il territorio nazionale.

al lavoro sulla quale le amministrazioni regionali sono pienamente autonome<sup>16</sup>.

Indubbiamente il modello di sistema di welfare centralizzato, basato su strutture burocratiche statali, è entrato in crisi di fronte alle grandi trasformazioni demografiche, sociali ed economiche e ha subito un processo di perdita di legittimazione<sup>17</sup>. La risposta alla crisi dei sistemi di welfare di tradizione fordista è stata quella di attribuire competenze agli enti locali e alle organizzazioni del Terzo Settore, ritenuti più adatti ad adeguare l'offerta di servizi alla domanda che cambia<sup>18</sup>.

Il *rescaling* su base locale pone, però, anche alcuni problemi relativi alle conseguenze sulla protezione sociale: da una parte, le risorse finanziarie dedicate al welfare subiscono in tutti i paesi occidentali tagli consistenti, dovuti alle politiche di contenimento della spesa di stampo neo-liberale e, dall'altra si assiste non solo a un aumento dei rischi sociali e delle disuguaglianze legate alla fine del periodo relativamente florido del fordismo<sup>19</sup>, ma anche all'indebolimento del potere contrattuale delle classi sociali più deboli dovuto proprio allo spostamento a livello locale delle forme di contrattazione dei diritti<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Rispetto all'assistenza sociale e alla sanità nelle politiche del lavoro il percorso normativo relativo all'attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni ha avuto esiti di segno differente. Le regioni, infatti, esercitano sì un rilevante potere, per quanto limitato, ma solo sulle politiche attive. Su di esse esistono, infatti, tra stato e regioni competenze concorrenti: mentre il potere centrale decide le linee politiche generali e gli obiettivi delle politiche attive, alle regioni spetta il residuo potere legislativo e regolamentare. A questo proposito va ricordata la difficile gestione di questo potere concorrente che presuppone un coordinamento e una collaborazione tra livelli amministrativi centrali e locali che non sempre si verifica e dall'altro il tentativo, attuato dal governo Renzi ma non andato a buon fine, di riportare interamente nelle mani dello stato il potere sulle politiche attive. Questo progetto merita ad avviso di chi scrive attenzione e ulteriori ricerche, proprio perché partiva dalla considerazione che la delega alle Regioni avesse determinato disparità di aiuto e tutela dei soggetti deboli dentro e fuori dal mercato del lavoro. Risulta sempre più necessario approfondire la questione di quale sia il modello più adeguato per garantire non solo efficacia delle diverse politiche territoriali ma anche uguaglianza tra cittadini residenti in territori diseguali per opportunità (lavorative, in questo caso) e per diffusione e qualità dei servizi.

<sup>17</sup> E. Polizzi, C. Tajani, T. Vitale, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma, 2013.

<sup>18</sup> I. Madama, *op.cit.*; O. De Leonardis, *I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica, Stato e mercato*, 46, 1996, pp. 13-37.

<sup>19</sup> C. Crouch, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 2001; W. Korpi, *Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institution, Globalization, and Europeanization*, *Annual Review of Sociology*, 29, 2003, pp. 589-609.

<sup>20</sup> G. Procacci, "Poor Citizens: Social Citizenship versus Individualization of Welfare", in C. Crouch, K. Eder, D. Tambini (eds.), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford, 2011; T. Vitale, *Contrattualizzazione sociale, La Rivista delle Politiche Sociali*, I, 2005, pp. 291-323.

Il pluralismo sociale deve garantire alla molteplicità di soggetti che costituiscono la società civile la libertà di azione in uno spazio pubblico ridefinito, non più tale in quanto statale ma in quanto campo di produzione di funzioni e servizi fruibili dai cittadini. La società, attraverso la libera associazione degli individui, mobilita energie in grado di assicurare benessere sociale; si passa dal *welfare state* alla *welfare society* attraverso il principio di sussidiarietà<sup>21</sup>.

La sussidiarietà a doppio binario indica la trasformazione del Welfare in direzione di una *localizzazione* del potere decisionale e di programmazione e distribuzione reticolare del potere stesso tra organizzazioni pubbliche e private. In sostanza, si intende ribaltare l'asse top-down del centralismo statale ed eliminare l'accentramento del potere in mano pubblica e la conseguente burocratizzazione dei processi e dei servizi di welfare, supponendo che questi siano intrinsecamente sbagliati per la qualità e l'efficacia delle politiche sociali e che la società stessa sia in grado, attraverso organizzazioni di rappresentanza, di fornire aiuto e assistenza ai soggetti più deboli. Mentre il pubblico, in particolare statale, sarebbe in qualche modo insensibile e inefficace rispetto ai bisogni sociali, la società civile sarebbe, invece, più adatta a garantire i diritti sociali dei cittadini. Gli attori privati di mercato, il privato sociale, le famiglie, l'associazionismo diffuso dovrebbero costituire una rete locale di lettura, analisi e risposta dei problemi sociali perché prossimi al bisogno stesso.

Il processo di esternalizzazione dei servizi è stata la strada intrapresa in tutti i sistemi di welfare dei paesi capitalistici per far fronte ai problemi di spesa, anche perché la limitazione della gestione pubblica dei servizi assistenziali e sanitari significava poter ridurre le risorse utilizzate per la gestione burocratica dei processi di implementazione delle politiche. Questa soluzione, che come detto risponde alla proposta neo-liberista del New Public Management, è iniziata ben prima dei processi di *rescaling* appena descritti e ha formato modelli di *welfare mix*<sup>22</sup> che hanno visto protagonisti le organizzazioni della cooperazione sociale, nate spesso come associazioni di volontariato e professionalizzate nel tempo per assumere quelle competenze di gestione che spettavano prima esclusivamente alla pubblica amministrazione, ma anche gli enti privati di mercato che in Italia, partendo dalle residenze socio-sanitarie per anziani, hanno iniziato a gestire per conto del pubblico molti servizi anche in campo sanitario. Ad essa si è aggiunta la partecipazione delle organizzazioni della società civile alla progettazione e programmazione dei servizi di welfare locali che è un elemento fondamentale della sussidiarietà "forte" di cui la Lombardia è una delle punte più avanzate nel nostro paese. La partecipazione della società civile ai processi decisionali

---

<sup>21</sup> P. Donati, *op. cit.*

<sup>22</sup> U. Ascoli, C. Ranci, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003.

sembra assumere aspetti positivi sia come allargamento dei luoghi decisionali e inclusione nel processo deliberativo<sup>23</sup>, sia per alcune conseguenze che ha avuto sui servizi, per esempio la riduzione del conflitto tra istituzioni e cittadinanza, maggiore integrazione dei servizi locali, trasparenza nei rapporti tra pubblico e privato<sup>24</sup>.

D'altra parte, però, sono state sollevate anche alcune osservazioni critiche, soprattutto relative all'opacità delle responsabilità decisionali all'interno delle reti della governance dei servizi, all'ambiguità dei ruoli di enti che si ritrovano allo stesso tempo a decidere la programmazione e a essere esecutori dei servizi, alle difficoltà vissute sia dalle amministrazioni pubbliche sia dal Terzo Settore nel farsi carico di competenze e responsabilità di gestione prima attribuiti a livello nazionale, all'effettivo coinvolgimento della società nei tavoli di lavoro progettuali. A questo proposito va ricordato che al processo ovviamente partecipano organizzazioni della società civile che per loro natura sono portatrici di interessi particolari, che non tutta la società trova canali di rappresentanza e non tutte queste organizzazioni riescono ad accedere alla piena partecipazione ai processi decisionali. Inoltre, questo assetto istituzionale contribuisce alla delegittimazione delle forme tradizionali di rappresentanza politica e delle idee e dei progetti alternativi al modello neo-liberale dell'esternalizzazione sul mercato (o quasi-mercato) dei servizi<sup>25</sup>.

Il modello lombardo può essere efficacemente riassunto in questi elementi costitutivi<sup>26</sup>:

- a. libertà di scelta del cittadino: i beneficiari delle politiche sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali e formative devono avere la possibilità di scegliere l'ente erogatore della prestazione;
- b. quasi-mercati: gli enti fornitori dei servizi competono dentro mercati regolati da norme regionali;
- c. sussidiarietà orizzontale: il principio fondamentale di organizzazione dell'offerta di servizi prevede, con una declinazione particolarmente privatistica, che tutti gli attori pubblici, privati e no profit competano per attrarre gli utenti/consumatori delle prestazioni;
- d. centralismo regionale: il governo regionale stabilisce gli obiettivi e le regole generali, amministra le risorse e controlla gli operatori accreditati in piena autonomia, senza forme di concertazione con enti locali e attori privati;

---

<sup>23</sup> M. Bassoli, E. Polizzi (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

<sup>24</sup> Si rimanda alla letteratura citata in E. Polizzi, C. Tajani, T. Vitale, cit., pp. 63-64.

<sup>25</sup> Ivi, pp. 64-65.

<sup>26</sup> D. Benassi, "Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo", in Andreotti A. (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 76-77.

- e. voucher: lo strumento principale di accesso alle prestazioni per i cittadini è una sorta di assegno che il fruitore di una prestazione utilizza per selezionare l'ente erogatore.

Il modello proposto da questa regione risulta certamente innovativo perché introduce un ribaltamento del rapporto tra pubblico e privato<sup>27</sup>. Si tratta di seguire una logica tipicamente di mercato che intende creare le condizioni favorevoli al profitto nel settore dell'assistenza sociale e della sanità, riservando al pubblico un ruolo di servizio rispetto al privato, pur mantenendo un ruolo di indirizzo e regolazione del gioco degli attori.

Non si può quindi parlare semplicemente di privatizzazione dei servizi, anche se essa «in Lombardia si è realizzata, se si considera che è la Regione italiana che destina la quota più elevata (29,9%) della propria spesa sanitaria alle strutture private (contro una media nazionale del 20,9%; dati Ministero della Salute, 2016)»<sup>28</sup>.

L'attività di programmazione delle politiche pubbliche riveste un ruolo fondamentale perché si pone come l'arena decisionale che costruisce le misure di intervento, la cui analisi mostra in maniera evidente le caratteristiche del modello di Welfare: quali soggetti ricevono aiuto e sostegno, in che modo viene affrontato il problema sociale (forma di disuguaglianza) che coinvolge il soggetto, come il soggetto in difficoltà viene messo in condizione di limitare o superare lo stato di bisogno, quali attori vengono preposti all'intervento. Questi tratti essenziali sono al centro, appunto, della programmazione.

Il sistema lombardo si pone come alternativo ai due modelli classici di programmazione, quello gerarchico-istituzionale e quello liberale<sup>29</sup>. Il primo è basato sulla centralità del soggetto pubblico che stabilisce i bisogni, la popolazione target delle politiche e la strutturazione dell'intervento, ponendo tutti gli attori privati in un ruolo gerarchicamente inferiore di esecutore. L'altro modello è quello del pluralismo liberale che prevede una programmazione locale policentrica che si limita a delineare il quadro di regole e di obiettivi generali entro il quale i soggetti privati assumono un potere piuttosto forte che consente loro di competere per l'assegnazione di compiti di implementazioni di politiche pubbliche. In questo caso gli attori privati possono esercitare una libertà di programmazione di intervento, certo limitata dalle decisioni dell'attore pubblico riguardo agli obiettivi e alle regole da seguire; lo spirito dell'approccio liberale è ovviamente quello di consentire tramite l'iniziativa dei privati una maggiore innovazione ed efficacia delle politiche stesse, partendo dal presupposto che, invece, la centralizzazione delle decisioni in mano pubblica limiterebbe la capacità di rilevare il bisogno e di

---

<sup>27</sup> A. Ciarini, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>28</sup> D. Benassi, *Il governo del sistema di assistenza sociale*, cit., p. 77.

<sup>29</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002.

creare adeguati strumenti di intervento. La Lombardia sostiene di incarnare un terzo modello, quello sussidiario, che dovrebbe limitare le conseguenze inattese, valorizzando gli aspetti positivi degli altri due modelli: né Stato né mercato, insomma<sup>30</sup>. Una forma alternativa, ibrida e migliorativa, delle prime due, sempre stando ai propositi dei suoi sostenitori, costruita sulla base della selezione dei migliori principi esistenti nei suddetti approcci<sup>31</sup>: centralità della domanda, aggregazione familiare della domanda, personalizzazione ed efficacia delle prestazioni, promozione delle capacità. Nel modello autenticamente sussidiario di programmazione devono coesistere tutti questi elementi, che invece sono presenti selettivamente nei modelli legati allo Stato, da una parte, e al mercato, dall'altro<sup>32</sup>. Nel primo caso si determinerebbe, secondo questa prospettiva, uno sbilanciamento sul lato dell'offerta, un sistema burocratizzato di servizi che determina dall'alto i bisogni sociali e un'offerta standardizzata di servizi intorno a cui si costruisce tutto l'impianto istituzionale a scapito della domanda reale di aiuto, che l'amministrazione pubblica non sarebbe in grado di rilevare, e della dinamicità dei privati, relegati a un ruolo consultivo e di erogatori di servizi. Nel caso, invece, del pluralismo di mercato, lo sbilanciamento sarebbe sul lato della domanda: la centralità dei privati in un vero e proprio mercato dei servizi, da una parte, sfrutterebbe al meglio le capacità di innovazione e di gestione tipiche del privato, ma rischierebbe di offuscare l'interesse generale, i principi di bene comune e anche di rendere più difficile l'accesso ai servizi e l'esigibilità dei diritti sociali da parte di quei cittadini che in un mercato sono tipicamente più deboli.

## 2.1.1 I limiti del modello lombardo e gli elementi di discontinuità nel centro-destra

All'interno della indiscutibile continuità di centro-destra del governo regionale dal 1995 ad oggi va messo in evidenza il tentativo di introdurre una discontinuità nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi sociali che il governo a guida leghista (dalla giunta Maroni del 2013 fino a quella attuale di Fontana) ha cercato di imprimere ad alcuni elementi essenziali del modello lombardo, anche se con risultati scarsi, almeno per quanto riguarda l'esperienza del governo Maroni<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> L. Pesenti, F. Merlo, *op. cit.*, pp. 37-41.

<sup>31</sup> Ivi, pp. 40-41.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> C. Gori, *Il Welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.

L'aspetto più importante è il tentativo di correggere l'assetto, voluto dalla giunta Formigoni e rispondente al modello culturale dal gruppo di Comunione e Liberazione, di delega completa al mercato per la fornitura di servizi sociali senza alcuna attenzione alla delicata questione del percorso di scelta del cittadino<sup>34</sup>. Secondo il modello "formigioniano", che ha davvero distanziato la Lombardia dalle altre regioni, anche da quelle del centro-nord pure molto impegnate nell'implementazione della sussidiarietà (per esempio il Veneto), il cittadino in situazione di bisogno deve essere lasciato libero di scegliere l'ente al quale rivolgersi senza un intervento di guida da parte dell'amministrazione pubblica. Quest'ultima si limita, appunto, ad assegnare al cittadino in difficoltà un voucher da utilizzare sul mercato dei servizi.

Il problema che emerge, secondo molti critici, ma anche secondo chi la giunta Formigoni appoggiava, come dimostrano gli interventi della giunta Maroni, è la concezione antropologica fondante del soggetto sociale che, nel rapporto con il sistema di welfare, deve essere lasciato pienamente libero (o solo?) nel compiere le scelte di quale ente erogatore del servizio scegliere e, quindi, di quale servizio ricevere per trovare soddisfazione al suo bisogno. In questa visione del welfare l'ente pubblico svolge esclusivamente il ruolo di regolazione dell'offerta, cioè di programmazione, acquisto e controllo (PAC) dei servizi offerti<sup>35</sup>. La de-regolazione del percorso del cittadino all'interno dei servizi ha comportato la scarsa cura della presa in carico del soggetto bisognoso o della sua famiglia, proprio partendo dalla considerazione che questa costituirebbe una forma di ingerenza nello spazio di autonomia del cittadino. Tutta l'attenzione viene posta, quindi, sul sistema di offerta dei servizi a scapito del governo della domanda, comportando non solo difficoltà di scelta per i cittadini, che difficilmente possiedono informazioni e capacità di analisi dei servizi e dei propri bisogni, ma anche la scarsa integrazione tra Comuni e ASL che vengono separati dal punto di vista organizzativo e istituzionale, a differenza di quanto accade nelle altre regioni del centro-nord che invece si sono impegnate proprio nel costruire percorsi regolati e fluidi nella rete dei servizi forniti dai diversi enti<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Come detto in precedenza, i sostenitori di questo approccio al welfare negano che si tratti di un modello liberista di esternalizzazione al mercato dei servizi sociali, mentre vedono nel soggetto autonomo e capace di scelta, che peraltro sembra avvicinarsi al modello razionalista di *homo oeconomicus*) e nella libera iniziativa degli enti privati, profit e no profit, la garanzia della soddisfazione dei diritti sociali e dell'adeguamento (tramite innovazione) dei servizi ai bisogni sociali.

<sup>35</sup> G. Carabelli, C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riorientamenti, prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

<sup>36</sup> V. Ghetti, "L'evoluzione della legislatura. Cronistoria del quinquennio", in Gori C., *Il Welfare delle riforme?*, cit.

Già nel 2008 con un nuovo assessore regionale, Boscagli, e poi con la legislatura successiva, l'ultima a guida di Formigoni, interrotta per gli scandali legati alla corruzione, si assiste a una sorta di ripensamento che troverà poi maggiore spazio e coerenza con la giunta a guida leghista, che però mostrerà comunque molta difficoltà nel passare dal piano legislativo, molto florido e secondo molti anche ben congegnato, a quello dell'implementazione<sup>37</sup>.

Quanto detto finora in estrema sintesi sulla (promessa) discontinuità del governo a trazione leghista rispetto a quella Forza Italia, mette in mostra con tutta evidenza uno dei problemi più rilevanti del modello lombardo di segno "formigioniano", che è anche rappresentabile come rischio generale dell'approccio sussidiario al welfare, quantomeno nella sua forma più radicale.

Un altro elemento critico del welfare lombardo sembra essere lo scarso finanziamento delle politiche di welfare, questione di cui si parla poco in un dibattito pubblico che però tesse spesso le lodi del modello in questione.

Prendiamo in considerazione due legislature, una a direzione Formigoni-Forza Italia (il terzo e penultimo mandato) e una a guida leghista.

Nel periodo 2005-2008, analizzato da un gruppo di ricerca esperto in valutazione delle politiche sociali<sup>38</sup> all'interno della legislatura 2005-2010 (quella che realizza la cosiddetta "rivoluzione lombarda" del welfare), la spesa regionale presa da risorse proprie (in particolare contenute nel Fondo Sociale Regionale) destinate al welfare risulta contenuta e in calo, in corrispondenza all'aumento delle risorse trasferite dallo stato (sul Fondo Nazionale delle Politiche Sociali). In questo stesso periodo la quota di risorse proprie destinate specificamente alle politiche sociali è stata ben inferiore all'1 per cento (tra 0,6 e 0,5) della spesa discrezionale (quella che l'amministrazione può scegliere liberamente di investire in un settore o un altro, contrapposta alla spesa vincolata, decisa dall'amministrazione statale) e non è aumentata. Nel frattempo, invece, la spesa socio-sanitaria è cresciuta. È infine molto interessante la comparazione della spesa per il welfare (settore sociale e socio-sanitario) con altre aree di intervento regionale: la Lombardia del periodo di piena realizzazione della svolta formigioniana risulta aver investito sullo sviluppo economico e infrastrutturale più che sulle politiche di sostegno alle persone e famiglie fragili. La spesa per il sostegno delle attività economiche e per il lavoro (utile da tenere in mente più avanti quando se ne parla in questo contributo) è cresciuta del 30 per cento, poco meno di quella assegnata ai trasporti.

---

<sup>37</sup> Ivi, p. 25.

<sup>38</sup> L. Pelliccia, "Il finanziamento e la spesa", in Gori C. (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo, Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011.

Da parte sua la prima giunta a trazione leghista, terminata nel 2018, risulta aver stanziato fondi insufficienti per le politiche sociali. L'analisi del finanziamento del welfare lombardo<sup>39</sup> dimostra che questo problema è dovuto in parte ai tagli al Fondo sanitario nazionale, conseguenti alle politiche di rigore finanziario dello stato centrale<sup>40</sup>, in parte però anche alle scelte del governo regionale. Quest'ultimo, dotato comunque di notevoli margini di scelta, ha dedicato risorse inadeguate a problemi sociali in evidente crescita, quali per esempio la non autosufficienza degli anziani e la povertà, questione, quest'ultima, di cui ci occuperemo più avanti.

## 2.2 Milano: dalla tradizione democratica a un modello moderato di sussidiarietà

Il sistema di assistenza sociale milanese ha una sua precisa caratterizzazione – si parla infatti di “Welfare ambrosiano” – dovuta alla tradizione dei governi democratico-socialisti del secondo dopoguerra, che trae ispirazione dalla storia della città durante il primo sviluppo industriale tra fine Ottocento e inizio Novecento, caratterizzato dall'impronta socialista (“socialismo ambrosiano”) data dall'amministrazione Caldara dal 1914 al 1920<sup>41</sup>. Esempio particolarmente rilevante, non solo per i servizi offerti, ma per l'approccio non più semplicemente caritatevole, è quello della Società Umanitaria, che viene fondata grazie al lascito di un imprenditore e inizia a operare a inizio Novecento, occupandosi di sostenere il proletariato cittadino attraverso la costruzione di case, strutture per la formazione professionale e l'istruzione, la fondazione di cooperative; tutti strumenti finalizzati a un sostegno fattivo e, diremmo noi, all'attivazione dei soggetti in difficoltà, lavoratori, disoccupati e senza casa<sup>42</sup>.

La città che deve ricostruirsi dopo la Seconda Guerra Mondiale percorre una strada che tiene insieme sviluppo economico e solidarietà sociale grazie all'iniziativa non solo delle amministrazioni cittadine a guida socialista (in alleanza con la Democrazia Cristiana) ma anche della borghesia illuminata, che prosegue la tradizione di attivazione di iniziative solidali nel contrasto alla povertà. Il governo locale riesce a svolgere un'attività di innovazione

---

<sup>39</sup> C. Gori, A. Melzi, “Il finanziamento e la spesa”, in C. Gori, *Il Welfare delle riforme?*, cit.

<sup>40</sup> Si è trattato di un forte rallentamento dell'aumento di dotazione finanziaria del Fsn registrato nei periodi 2008-2012 e 2012-2016. Ivi, p. 43.

<sup>41</sup> S. Agnoletto, *Local History and History of the Welfare State: The Case Study of Milan During the Cold War*, *International Journal of Local and Regional History*, 10, 2, 2015, p. 73.

<sup>42</sup> Ibidem.

delle politiche sociali e di coordinamento delle iniziative caritatevoli dei privati, costruendo un sistema di welfare municipale moderno<sup>43</sup> ispirato alla tradizione socialista, al mutualismo operaio e al cattolicesimo sociale, ma anche ai programmi più progressivi di intervento pubblico come il Piano Beveridge, che stava iniziando a modellare i sistemi di welfare del nord Europa.

Milano anticipa nella pratica delle politiche sociali quello che verrà successivamente identificato come sussidiarietà orizzontale, cioè l'allargamento alla società civile, cioè alle formazioni sociali rappresentanti le parti attive della cittadinanza, della responsabilità di sostegno ai soggetti in difficoltà. La collaborazione tra amministrazione comunale ed enti privati che si responsabilizzano per obiettivi di integrazione sociale assume, nella versione meneghina, un carattere moderato, a guida pubblica, che ben si distingue da quello radicale della Regione Lombardia che risponde alle logiche di un quasi-mercato.

L'ispirazione universalistica del welfare milanese si esplica nella scelta di espandere l'intervento pubblico nel campo dell'assistenza sociale via via che la città si arricchisce di imprese e attività economiche, espande rapidamente la sua popolazione e, di conseguenza, mostra le contraddizioni di uno sviluppo tanto veloce quanto diseguale. Dagli anni 50 a tutti gli anni 70 il Comune di Milano introduce strutture amministrative e politiche sociali innovative, indirizzate al sostegno delle famiglie in condizione di povertà e ad aiutare i lavoratori e i rispettivi nuclei familiari che si spostavano in particolare dal Sud per lavorare nelle fabbriche di Milano e dintorni. Dalle case popolari comunali ai servizi per l'infanzia, dai servizi di assistenza medica e farmaceutica, che anticipano il Servizio Sanitario Nazionale (del 1978), ai servizi educativi e di formazione professionale, fino all'aiuto specifico per le famiglie meridionali nel trovare casa, lavoro e scuola per i figli<sup>44</sup>. Tutte iniziative che superano radicalmente l'ispirazione caritatevole di tipo religioso per costruire politiche di integrazione sociale.

Lo strumento amministrativo decisivo per la creazione di un sistema di sostegno sociale pubblico municipale è l'istituzione negli anni 50 del servizio sociale come strumento trasversale all'amministrazione comunale<sup>45</sup>. Le/gli assistenti sociali svolgono compiti di sostegno e di accompagnamento dei soggetti in difficoltà – in origine vengono indirizzati verso anziani e bambini – come integrazione del sostegno materiale; servono altresì a raccogliere informazioni sui bisogni sociali per adattare le politiche pubbliche. Sempre in questa direzione va il decentramento del servizio tra le zone della città che negli anni 60 costruisce un modello di «terminale strategico di un sistema di

---

<sup>43</sup> D. Benassi, *Il governo del sistema di assistenza sociale*, cit.

<sup>44</sup> S. Agnoletto, *Local history and history of the welfare state*, op. cit.

<sup>45</sup> S. Agnoletto, *Capacità di "government" pubblica e politiche di welfare a livello locale*, *Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*, 2, 2006.

servizi complesso con cui il cittadino deve interagire per la soddisfazione dei suoi bisogni»<sup>46</sup>.

L'esperienza innovatrice e riformista dell'amministrazione milanese sperimenta prima un notevole rallentamento negli anni 80, poi una brusca interruzione dopo Tangentopoli e il cambio del colore politico dei governi che dal 1993 al 2011 saranno di centro-destra, consegnando a questa parte politica l'occasione di governare tutti i livelli locali di amministrazione. Ma proprio in questa fase si verifica il paradosso di una "sussidiarietà perduta"<sup>47</sup> per mano proprio dei più accesi sostenitori di questo approccio alle politiche pubbliche. Il Comune di Milano appare, infatti, notevolmente meno sensibile alle istanze delle organizzazioni del terzo settore e costruisce, invece, una relazione gerarchica rispetto a queste, imponendo d'autorità le modalità di intervento che il privato sociale deve seguire per continuare il proprio intervento nelle politiche sociali comunali.

Durante le amministrazioni di centro-destra le politiche sociali perdono di rilevanza; peraltro questo avviene in continuità con l'affermazione dagli anni 80 (e quindi ancora in tempo di governi di centro-sinistra a Milano) dell'approccio neo-liberista al welfare che limita nel suo insieme l'intervento pubblico, giudicato disfunzionale al pieno sviluppo delle libertà individuali e delle progressive dinamiche dell'economia di mercato, e che in particolare derubrica a residuali le disuguaglianze sociali e la povertà. È una fase, quindi, di arretramento complessivo del welfare ambrosiano in quanto a capacità di affrontare le disuguaglianze urbane, che si interrompe però nel 2011 con l'elezione di un sindaco espressione, nuovamente, del centro-sinistra, anche se ben diverso dallo schieramento socialista-democristiano promotore del modello riformista del secolo scorso.

### 2.2.1 Secondo welfare e innovazione

La tradizionale sussidiarietà del welfare milanese trova una forma di continuità nella collaborazione tra il comune di Milano e il privato sociale e profit; collaborazione che si inserisce in una fase molto delicata per il sistema assistenziale locale (non solo milanese), stretto tra crisi finanziaria dello Stato e restrizione nelle spese sociali, necessità di cambiamento nel funzionamento del welfare locale e dinamicità degli enti privati, in particolare le fondazioni.

---

<sup>46</sup> Ivi, p. 184.

<sup>47</sup> E. Polizzi, T. Vitale, *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano, Animazione Sociale*, giugno-luglio, 2010.

Non sarebbe possibile comprendere lo sviluppo recente del welfare milanese, anche in rapporto a quello lombardo, senza includere nello scenario Fondazione Cariplo, l'ente privato storicamente più influente nelle politiche sociali in Lombardia<sup>48</sup> che ha assunto un ruolo decisivo non solo nella capacità di convogliare finanziamenti consistenti nelle politiche sociali in questa regione, ma anche nell'indirizzare il sistema complessivo di assistenza di Milano. Già durante le legislature di centro-destra la Fondazione Cariplo «ha in parte supplito alle scarse capacità progettuali e di *governance*»<sup>49</sup> del governo locale prima della Lega e poi di Forza Italia.

Fondazione Cariplo mostra un'evidente vicinanza culturale con l'amministrazione regionale nella condivisione del modello generale di sussidiarietà, quindi nel riservare un ruolo di protagonismo alle organizzazioni del terzo settore, al privato e alle organizzazioni sociali e nel ritenere l'amministrazione pubblica incapace da sola di interpretare e affrontare i bisogni sociali. D'altra parte, però, gli studiosi hanno riscontrato una differenza nel livello di sussidiarietà promossa. Fondazione Cariplo assegna, infatti, all'amministrazione pubblica il ruolo di indirizzo delle politiche che vedono poi protagonisti gli enti del privato sociale, come attori di intervento e di innovazione sociale<sup>50</sup>.

Rispetto alla Regione Lombardia che ha istituito un sistema di sostanziale parità di ruolo istituzionale tra pubblico e privato, l'amministrazione milanese, proprio adottando l'approccio di Fondazione Cariplo, assume una forma più moderata di welfare integrato, riservandosi la responsabilità delle scelte fondamentali di orientamento delle politiche pubbliche, pur mantenendo salda la centralità della collaborazione con gli enti impegnati nel fornire assistenza e con le espressioni organizzate della società civile. Esplicativo in questo senso è un passaggio di un documento redatto dalla fondazione stessa per spiegare il proprio ruolo nella "Food policy", cioè la politica di sostenibilità alimentare del Comune di Milano introdotta in occasione (e come eredità) di Expo 2015<sup>51</sup>:

---

<sup>48</sup> Dal sito istituzionale della Fondazione: «La Fondazione Cariplo è nata formalmente nel 1991, a seguito del processo di ristrutturazione del sistema bancario dettato dalla legge "Amato-Carli". Le sue radici però affondano in tempi molto più remoti: essa rappresenta infatti la continuazione storica della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, istituita a Milano il 12 giugno 1823», [www.fondazionecariplo.it/it/la-fondazione/le-origini/le-origini.html](http://www.fondazionecariplo.it/it/la-fondazione/le-origini/le-origini.html). La Fondazione Cariplo è tra gli azionisti più rilevanti del gruppo bancario BancaIntesa-San Paolo IMI e una delle prime fondazioni al mondo per patrimonio.

<sup>49</sup> D. Benassi, *Il governo del sistema di assistenza sociale*, cit., p. 86.

<sup>50</sup> Ivi, p. 87.

<sup>51</sup> Il documento in questione è un comunicato stampa elaborato dalla Fondazione Cariplo, pubblicato sul sito del Comune di Milano: [www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjwls7ZzvLqAhVMpYsKHc30DPwQFjABegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fmediagallery.comune.milano.it%2Fcdm%2Fobjects%2Fchangeme%3A28421%2Fdatastreams%2FdataStream4221189444835785%2Fcontent&usq=AOvVaw0qB-i3M\\_czmAUx\\_cngBnL](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjwls7ZzvLqAhVMpYsKHc30DPwQFjABegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fmediagallery.comune.milano.it%2Fcdm%2Fobjects%2Fchangeme%3A28421%2Fdatastreams%2FdataStream4221189444835785%2Fcontent&usq=AOvVaw0qB-i3M_czmAUx_cngBnL).

Il contributo di Fondazione Cariplo alla Food Policy non è quello di uno sponsor. Siamo naturalmente lieti di dare il nostro contributo economico al progetto, ma siamo a tutti gli effetti un partner del soggetto pubblico. Il nostro ruolo è quello di favorire il coinvolgimento della società civile nella definizione delle priorità politiche e va oltre la definizione di una policy, che rimane di competenza del soggetto politico. Ci candidiamo a partecipare attivamente alla relativa implementazione.

Due elementi colpiscono immediatamente per la loro capacità di descrivere la relazione tra comune e Fondazione Cariplo e il ruolo svolto dalla seconda, ma estendibile a qualsiasi organizzazione non profit, come canalizzatore del protagonismo sociale. Da una parte, questa fondazione non vuole limitarsi a finanziare progetti sociali ritenuti utili e adeguati alle sue linee di impegno civile, ma intende partecipare alla loro realizzazione da protagonista *insieme* al soggetto pubblico, accettando di riservare a quest'ultimo il potere decisionale sull'indirizzo degli interventi. Dall'altra, la sussidiarietà come strumento di intervento diretto della società nel sistema istituzionale di solidarietà sociale: non è sufficiente l'ente pubblico, ma è fondamentale che sia la società, tramite le proprie forme associative, a partecipare direttamente per le proprie capacità di interpretazione dei bisogni e come garanzia della realizzazione delle misure adottate per risolvere questi bisogni.

Lo stretto legame tra questi due enti si struttura nel corso degli anni, come abbiamo visto, ma compie un salto di qualità nel 2015 con effetti decisivi sulla conformazione delle politiche sociali di Milano. Tre anni prima il Comune inizia un percorso di riforma del sistema di welfare cittadino, il "Piano di sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014"<sup>52</sup>. Il bando "Welfare di Comunità e Innovazione sociale"<sup>53</sup> promosso appunto dalla Fondazione Cariplo è l'occasione per il Comune di accelerare e finanziare il processo di riforma; l'amministrazione fa da capofila di un gruppo di 16 partner nel progetto che vince il bando, coinvolgendo un gruppo di 85 enti pubblici e privati che operano nel campo dell'assistenza domiciliare. Da parte comunale l'intento è di modificare l'assetto dei servizi sociali. Si passa dalla classica conformazione "a canne d'organo", che prevede servizi e personale comunale specializzati per categorie d'utenza (minori, anziani, disabili, etc.) a un sistema trasversale<sup>54</sup> che punta a offrire

---

<sup>52</sup> Il *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano* corrisponde al Piano sociale di zona), uno strumento strategico dell'amministrazione comunale, sviluppato dall'Assessorato alle Politiche Sociali (variamente denominato negli anni) a partire dal 2011.

<sup>53</sup> <http://welfareinazione.fondazionecariplo.it/it/aboutus/>.

<sup>54</sup> M. Bricocoli, *Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano*, 83, 2017, pp. 70-74; R. Torri, "Dai servizi di cura alla persona, alla cura come sistema aperto e permeabile all'innovazione", in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2017. Una metropoli per innovare, crescere, sognare*, Ambrosianum Fondazione

servizi integrati sul territorio a soggetti non necessariamente già in difficoltà ma a rischio di subire gli effetti delle disuguaglianze, anche di nuova conformazione, che colpiscono la città. Il progetto prende il nome di “Welfare di tutti” proprio per indicare la forte accessibilità ai servizi, garantita da luoghi fisici distribuiti sul territorio urbano e portali web, la partecipazione dei cittadini e degli enti del privato sociale al processo di implementazione dei servizi stessi e anche l’intento di creare condivisione e nuovi legami sociali tra persone che condividono bisogni e possono sperimentare soluzioni comuni<sup>55</sup>. Il nuovo sistema delle politiche sociali prevede, in estrema sintesi, due livelli organizzativi. Un primo livello generalista, costituito da luoghi fisici e virtuali di accesso di base (la rete dei servizi “WeMi, la città per il Welfare”<sup>56</sup>), orientato a tutti i cittadini che esprimono un bisogno di assistenza e nei quali si vuole favorire la condivisione di esigenze e di offerta di aiuto. Il secondo livello è, invece, specializzato, ma in soli tre settori comunque trasversali – residenzialità, territorialità e domiciliarietà – che sono incaricati di dare risposte specifiche ai bisogni sulla base dell’orientamento ricevuto al primo livello<sup>57</sup>.

Questo stesso progetto, visto dalla parte di Fondazione Cariplo, rappresenta una sorta di investimento sul futuro, rendendo il ruolo proprio e di tutti i privati impegnati nel sociale centrale nell’innovazione delle politiche di welfare:

In questo modo si ottiene l’istituzionalizzazione di servizi strutturalmente imperniati sulla partnership pubblico/privato: è un classico caso nel quale tramite strumenti tecnici (il bando, la partnership pubblico/privato) si persegue un obiettivo politico di strutturazione di un ambito di *policy* (le politiche sociali) coerente con una specifica concezione della società (il primato del privato, sociale o meno, sul pubblico)<sup>58</sup>.

Questo tipo di approccio al welfare locale e il ruolo di fondazioni ed enti privati più in generale si inseriscono in un processo più ampio di innovazione sociale, che anche nel contesto milanese interviene in proporzione crescente e influente sotto il nome di “secondo welfare”. Si tratta di quell’insieme di

---

Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2017.

<sup>55</sup> Non poteva mancare l’utilizzo del termine *sharing* anche in questo settore: si parla infatti di “Sharing Welfare”, si veda il sito <http://wemi.milano.it/per-noi-comunita/>.

<sup>56</sup> M. Bricocoli, S. Sabatinelli, *Progettare il cambiamento del welfare locale. Il caso WeMi a Milano, Territorio*, n. 83, 2017, pp. 68-69; B. Marani, *Questo non è un bar. Nuovi luoghi del welfare a Milano, Territorio*, n. 83, 2017, pp. 81-89.

<sup>57</sup> M. Bricocoli, *op. cit.*, p. 72; V. Ghetti, *La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano: spunti per affrontare il cambiamento, intervista*, Lombardia Sociale, 2014.

<sup>58</sup> D. Benassi, *Il governo del sistema di assistenza sociale*, cit., p. 87.

interventi di protezione e investimento sociale finanziati interamente dal privato, solitamente all'interno di reti locali di enti profit e no profit – aziende, assicurazioni, sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondi integrativi, fondazioni, mutue, imprese sociali, cooperative, volontariato – che affiancano il welfare pubblico con l'intento dichiarato di fornire sostegno a fasce deboli della popolazione senza drenare finanziamenti pubblici, ma fornendo capacità organizzative ed economiche utili a integrare la capacità del “primo” welfare di garantire assistenza e diritti sociali<sup>59</sup>. Nel contesto milanese e lombardo questo welfare privatistico assume particolare peso per la concentrazione di aziende prospere che per approccio e per capacità finanziarie sono portate all'intervento sociale, ma anche per il ruolo e la concentrazione delle fondazioni private. Fondazione Cariplo rappresenta certamente un'eccezione nel panorama sociale lombardo e milanese per capacità finanziaria, ma anche la punta di diamante di un fitto tessuto di fondazioni filantropiche che opera in questo territorio, ovviamente insieme ad altre forme istituzionali di enti no profit. Lombardia e Provincia di Milano manifestano una concentrazione davvero elevata di fondazioni: la regione è prima come numero assoluto di questo tipo di ente (2.125 secondo dati ISTAT più recenti<sup>60</sup> riferiti al 2017, corrispondenti a oltre il 28% del totale nazionale) e seconda solo alla Valle d'Aosta per presenza per numero di abitanti; l'area urbana milanese rappresenta il territorio con la maggiore concentrazione di fondazioni: nel 2005 erano 507 in questa provincia su 4.720 in tutta Italia, vale a dire il 10,7%<sup>61</sup>.

Un esempio rilevante di “secondo welfare” nel contesto milanese vede significativamente protagonista proprio il Comune, insieme all'Area Metropolitana, che ha istituito la “Fondazione Welfare Ambrosiano” insieme a una serie di enti di natura privata, i sindacati confederali, la Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura di Milano, che ha sollecitato la nascita di un sistema di welfare locale, ricevendo una risposta positiva dei sindacati<sup>62</sup>. Costituita nel 2009 sotto l'amministrazione di centro-destra con un

---

<sup>59</sup> F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013.

<sup>60</sup> Vengono utilizzati i dati del “Censimento delle istituzioni non profit” svolto da ISTAT nel 2017; si veda: [www.istat.it/it/archivio/234269](http://www.istat.it/it/archivio/234269).

<sup>61</sup> G.P. Barbetta, S. Palumbo, “Investire nel sociale: il ruolo delle fondazioni filantropiche”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2011. Dentro la crisi e oltre: dare gambe alla speranza*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 226. I dati, pur essendo vecchi, dovrebbero mantenere capacità descrittiva nell'attualità considerando che la concentrazione del numero di fondazioni non è cambiata nel corso di questi anni: basandoci, infatti, sull'osservazione dell'andamento dei dati riferiti alla regione Lombardia, si nota grande stabilità (30,3% nel 2009 da elaborazione degli autori appena citati; 32,3% nel 2011 e 31,7% nel 2015 da nostra consultazione dei dati dello specifico Censimento ISTAT, <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/?lang=it>).

<sup>62</sup> I. Regalia, “Promuovere il lavoro, promuovere attraverso il lavoro. Riflettendo su alcune esperienze a Milano”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2010. Welfare ambrosiano*,

capitale di due milioni di euro per ciascun partner<sup>63</sup>, ha iniziato a operare effettivamente due anni dopo, proprio in corrispondenza con la transizione del governo milanese al centro-sinistra. Il carattere sussidiario dell'iniziativa si ritrova anche nell'individuare l'obiettivo dell'intervento non nella povertà conclamata e cronica, bensì nella "zona grigia" della vulnerabilità e del rischio di esclusione sociale, area di potenziale disagio per la quale il welfare pubblico non ha istituito alcun intervento. In particolare la fondazione promuove iniziative di sostegno finanziario a favore di individui e imprese colpiti da eventi traumatici particolari sotto forma di microcredito e di fondi di garanzia, favoriti dal legame col sistema bancario, che intendono favorire la reazione in tempi rapidi dei soggetti in crisi<sup>64</sup>.

Con tutta evidenza, quindi, l'amministrazione di centro-sinistra si pone in continuità con le precedenti di centro-destra riguardo alla centralità della Fondazione Cariplo nella scena ambrosiana e più in generale all'importanza della collaborazione pubblico-privato e al ruolo solidaristico del privato in sé (secondo welfare). È, però, utile evidenziare le discontinuità che essa mostra su altri fronti, oltre a quello, comunque molto rilevante, del compito di *primus inter pares*, del decisore pubblico. L'amministrazione di centro-sinistra si differenzia con i governi di centro-destra nel riservare maggiore importanza al contrasto delle disuguaglianze sociali, quantomeno considerate come rilevante questione politica da affrontare, ma anche nel proporre la partecipazione dei cittadini, individualmente o attraverso associazioni di rappresentanza, all'elaborazione delle politiche di sostegno sociale<sup>65</sup>. Ne è esempio il "Forum delle politiche sociali", che si svolge ogni anno dal 2012 con l'intento di raccogliere durante alcune giornate di discussione le istanze della società e individuare le possibili soluzioni tramite un confronto pubblico che coinvolge l'amministrazione comunale, esperti, enti del terzo settore, l'associazionismo civile e i privati cittadini.

---

*futuro cercasi*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2010, p. 61.

<sup>63</sup> I sindacati confederali mettono «... a disposizione i fondi residui per finalità sociali, che erano stati accantonati in un ormai distante passato durante le vertenze aziendali dei grandi gruppi. [...] alla metà degli anni settanta, nel momento di massima espansione della propria capacità rivendicativa diffusa, i sindacati avevano chiesto, e i molti casi ottenuto, che le imprese maggiori versassero agli enti locali una contribuzione dell'1% del monte salari per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (per creare asili nido, potenziare i trasporti pubblici e simili)», *ibidem*.

<sup>64</sup> L. Bandera, F. Maino, "Welfare di comunità, tra fondazioni e imprese", in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2017. Una metropoli per innovare, crescere, sognare*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 211-228.

<sup>65</sup> Ivi, p. 87.

### 3. Le politiche di sostegno al reddito

Dopo aver inquadrato nel loro complesso i sistemi di welfare regionale e comunale, è utile passare a una breve analisi delle politiche pubbliche previste da questi due enti nei settori del sostegno al reddito (o di contrasto alla povertà) e delle politiche per il lavoro.

Si tratta, va ribadito, di settori nei quali le competenze e la capacità di spesa di regioni e comuni sono molto limitate rispetto al livello nazionale e più in generale rispetto al peso che altri settori delle politiche pubbliche assumono nel panorama della decentralizzazione. Pensiamo, per esempio, all'importanza delle regioni nelle politiche sanitarie che sono appunto delegate quasi totalmente a esse.

Ma al di là di questo, il nostro interesse è appunto quello di illustrare e meglio comprendere le misure messe in atto da regione e comune per contribuire al contrasto della povertà e al sostegno all'occupazione. Il punto centrale di questo paragrafo relativo al sostegno al reddito e del successivo, dedicato al lavoro è quello di comprendere l'approccio scelto da queste due amministrazioni locali per aiutare l'inserimento occupazionale e quello sociale dei soggetti in difficoltà. A questo scopo verranno prese in considerazione in particolare le caratteristiche delle misure previste, l'entità del contributo o il tipo di servizio previsto, e i criteri di eleggibilità, in modo da poter delineare gli scopi e la capacità reale delle misure in gioco di agire effettivamente sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone destinatarie.

Per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà l'analisi non tiene conto delle innovazioni introdotte dal Reddito di Cittadinanza per una precisa scelta: questa misura, la prima di carattere universalistico nel nostro paese, sia dal punto di vista della progettazione e dell'architettura della misura, sia dal punto di vista della dotazione finanziaria, genera su scala locale rilevanti innovazioni nelle politiche di sostegno al reddito che rischiano però di celare, almeno in parte, la natura dell'identità dei sistemi di welfare comunale e regionale e le relative differenze. L'assetto del sistema di welfare nazionale sulle politiche di contrasto alla povertà creava uno spazio di bisogno sociale non soddisfatto e quindi di intervento per i sistemi locali, consentendo di mettere in risalto le scelte delle amministrazioni locali. Per questo motivo, pur facendo alcuni riferimenti alla situazione attuale, si è scelto, in coerenza con il taglio dell'intero volume, di concentrarsi sulla situazione precedente all'introduzione del RdC.

### 3.1 Le politiche di sostegno al reddito in Lombardia

Le politiche di aiuto alle persone in difficoltà economica in Lombardia, come vedremo, hanno un carattere residuale e categoriale, quindi non universalistico. L'elemento caratterizzante l'approccio della regione è infatti quello di sostenere per brevi periodi e con l'erogazione di sussidi economici limitati, oppure voucher per acquistare servizi, alcune specifiche categorie di persone fragili.

La misura principale in questo settore del welfare lombardo è il Reddito di Autonomia, politica sperimentale iniziata nel 2015 e più volte modificata, costituita da specifici interventi destinati a platee e bisogni sociali differenziati tra loro: si va dall'aiuto ad alcune categorie in difficoltà economica, al sostegno alle famiglie con figli, dall'ambito sanitario a quello abitativo. Il RdA assume un approccio integrato, nel senso che intende far fronte a uno spettro di bisogni sociali differenziati, dal reddito all'abitazione, dalla maternità all'accesso ai servizi sanitari ed educativi, e un approccio tipicamente residuale, che prevede l'intervento pubblico, peraltro con una generosità e una durata molto limitate, solo nei casi in cui individui o famiglie non siano in grado di mobilitare alcuna risorsa, familiare o di mercato. Come si ricava dal nome della misura, per l'appunto lo scopo è quello di restituire autonomia alle persone che la perdono per diversi motivi, facendo leva sulle loro capacità di iniziativa e volendo escludere il pericolo di cadere nella cosiddetta "trappola della povertà".

Veniamo al dettaglio dei sostegni che sono rientrati in questi anni sotto il cappello del Reddito di Autonomia. La misura "Zero ticket sanitario" è un'estensione dell'esenzione, già prevista per le famiglie a basso reddito, dal "superticket" (quota aggiuntiva sul ticket da pagare sulle prestazioni specialistiche ambulatoriali, introdotta da Regione Lombardia nel 2011) da pagare per le visite mediche, che è indirizzata a tutti i nuclei con Isee fino ai 18 mila euro. Il bonus bebè rappresenta un sostegno alle famiglie con più di un figlio, pensato come aiuto al percorso di crescita del bambino, prevede un assegno *una tantum* di 800 euro dato in occasione della nascita del secondo figlio (sale a mille euro dal terzo figlio).

L'"assegno di autonomia" è un voucher destinato a persone non anziane (fino ai 64 anni) con disabilità e a rischio di esclusione sociale, utile all'acquisto di prestazioni di sostegno e consiste in 400 euro per 12 mesi per individui che non raggiungono un Isee di 10 mila euro. I destinatari devono avere un livello di compromissione funzionale limitato nel senso che devono poter essere in grado di acquisite abilità sociali e di autonomia nella cura di sé e nelle relazioni sociali.

Il "progetto di inserimento lavorativo", infine, è una misura di accompagnamento al lavoro che prevede un contributo economico mensile di 300 euro per un massimo di sei mesi che il disoccupato riceve a conclusione di

un percorso che prevede attività di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro; questa misura è riservata a disoccupati di lunghissimo periodo (più di 36 mesi), senza alcuna integrazione economica e con un reddito familiare fino ai 20 mila euro di Isee. I disoccupati vengono inseriti nel più complesso programma “Dote Unica Lavoro”, che vedremo poi nel dettaglio, e ricevono il contributo economico dall’operatore a cui si sono rivolti per le attività di formazione, orientamento e aiuto all’inserimento lavorativo e che verrà poi rimborsato dalla regione.

Un’altra misura orientata alle famiglie con figli e ai servizi educativi prende il nome di “Nidi gratis” e prevede l’esenzione dal pagamento della retta del servizio all’infanzia degli asili nidi comunali o convenzionati. Si tratta di un allargamento a famiglie con redditi medi e medio-bassi dell’esenzione già prevista dai comuni per i nuclei familiari con scarse risorse economiche.

Un’altra misura di sostegno reddituale, peraltro ora fatta rientrare sotto il cappello del Reddito di Autonomia, è il Bonus Famiglia, indirizzato ai nuclei economicamente in difficoltà che sono in attesa di un figlio, quindi con una donna in gravidanza, o che adottano uno o più figli. Il nucleo deve trovarsi in una delle condizioni di vulnerabilità previste (abitativa, occupazionale, sanitaria, nucleo familiare soggetto a provvedimento dell’Autorità giudiziaria o altra), accertata da un comune o da una struttura sanitaria, non superare un Isee, piuttosto alto, di 20 mila euro. Si tratta anche in questo di un sostegno unitario (attualmente 1.800 euro a figlio, erogato al massimo in due rate). Come in tutti i casi di provvedimenti diretti alle famiglie con figli un’ulteriore condizione è quella della residenza di entrambi i genitori, cosa non irrilevante, in Lombardia da almeno cinque anni.

Una misura che si occupa del bisogno abitativo è il Bonus affitto, un contributo di solidarietà per gli assegnatari di alloggi sociali in condizioni di temporanea difficoltà economica.

Possiamo infine citare un’altra misura di contrasto alla povertà, in questo caso alimentare, che non rientra nel RdA: interventi per incentivare iniziative di organizzazioni pubbliche e private che recuperano prodotti non raccolti, rimasti invenduti o scartati lungo l’intera filiera agroalimentare per ridistribuirli gratuitamente alle categorie di cittadini che vivono in difficoltà economica.

Come abbiamo visto dalla breve descrizione delle specifiche misure, il Reddito di Autonomia non prevede una misura generale di sostegno al reddito né alcuna presa in carico delle persone in difficoltà, stabilisce interventi di durata breve se non *una tantum* e l’entità dei sostegni economici risulta limitata. In questo senso risulta difficile parlarne in termini di misura di contrasto alla povertà<sup>66</sup>, anche perché il limite reddituale di accesso (Isee) di al-

---

<sup>66</sup> D. Benassi, *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, *Politiche sociali*, 1, 2016, pp. 153-158.

cune misure (ticket, bonus bebè e Pil) è piuttosto alto includendo anche famiglie non povere. Sembra pertanto più adeguato intenderla come strumento di sostegno puntuale ad alcune fragilità specifiche, sociali e lavorative.

È poi utile rilevare come le misure previste siano in molti casi erogati sotto forma di voucher, come è logico all'interno del modello del welfare lombardo che, come abbiamo visto precedentemente, intende fornire ai soggetti strumenti di attivazione per la riconquista dell'autonomia sociale, quindi evitando, se possibile, la forma del sussidio monetario. Questo approccio, tipicamente liberale dal punto di vista della cultura politica e della tipologia classica dei sistemi di welfare, viene coerentemente inserito in un quadro di mercato, nel quale il soggetto vulnerabile deve scegliere l'agenzia erogatrice dei servizi acquistabili per intraprendere il percorso di uscita dalla condizione di sofferenza sociale ed economica.

### *3.2 Le politiche di sostegno al reddito a Milano*

Le misure di sostegno al reddito previste dal Comune di Milano sono costituite da diversi contributi, alcuni erogati dal comune, altri erogati, invece, dall'ente nazionale preposto (INPS) ma attraverso il comune nella funzione di raccolta delle domande e di selezione dei beneficiari.

L'amministrazione milanese nel 2016 ha rivisto l'impianto e le regole delle politiche di sostegno alle famiglie in difficoltà economica, definendo con precisione le categorie dei beneficiari e introducendo criteri oggettivi di selezione in base all'indicatore Isee e arrivando ad allargare la platea dei soggetti coinvolti<sup>67</sup>.

Il sostegno al reddito ordinario del comune di Milano prevede un intervento economico diretto da parte dell'amministrazione locale a favore dei nuclei familiari che non hanno i requisiti o non sono beneficiari delle misure nazionali di contrasto alla povertà, cioè il Reddito di Inserimento (ReI) e il nuovo Reddito di Cittadinanza (RdC) di cui si parla in diversi capitoli di questo volume. Sono beneficiari di questo aiuto economico solo le famiglie a basso reddito (Isee inferiore a 6 mila euro) con almeno un minore a carico, o una persona con disabilità, oppure ancora un anziano oltre i 64 anni. Il contributo previsto per l'anno 2019 è stato di 2 mila euro erogati in due parti, un primo acconto al momento della sottoscrizione di un "progetto personalizzato" e la seconda parte dopo sei mesi a conclusione del percorso svolto insieme ai servizi sociali del comune. È importante rilevare, però, che si tratta di una misura che non garantisce l'accesso a tutti i potenziali beneficiari, ma

---

<sup>67</sup> D. Benassi, P. Rossi, *Analisi dei nuclei famigliari del Comune di Milano beneficiari di misure economiche. Anno 2016*, relazione presentata al VII Forum delle Politiche Sociali, 23 marzo 2018.

che dipende dal vincolo di bilancio, cioè dalla disponibilità delle risorse finanziarie, decretando inevitabilmente l'esclusione di una parte dei nuclei in possesso dei requisiti richiesti: sempre con riferimento al 2019 l'ammontare economico messo a disposizione del comune, quattro milioni di euro, era in grado di sostenere al massimo duemila nuclei bisognosi. Per quanto il comune di Milano abbia fatto notevoli sforzi per aumentare le risorse per le misure di contrasto alla povertà<sup>68</sup>, la misura di sostegno al reddito rimane legata alla disponibilità finanziaria e non costituisce quindi un diritto soggettivo vero e proprio, ma risulta di fatto dipendente dalla volontà del decisore politico (seppur non in senso arbitrario, ovviamente). Per ognuna delle quattro misure previste dal sostegno comunale<sup>69</sup> viene stilata una graduatoria sulla base di criteri di preferenza (per esempio un basso l'indicatore di reddito, o la presenza di una persona in disoccupazione) diversificati tra le singole misure. Le graduatorie provvisorie prevedono, quindi, richiedenti dichiarati "ammessi", richiedenti dichiarati "non ammessi", in quanto non in possesso dei requisiti richiesti sulla base delle procedure previste, e, infine, richiedenti dichiarati "ammessi ma non finanziati" che potranno avere l'erogazione del beneficio economico con priorità qualora si potesse provvedere all'integrazione delle risorse economiche<sup>70</sup>. La giunta comunale a questo proposito è riuscita proprio a marzo di questo anno, viste le conseguenze economiche della pandemia del Covid-19, a trovare ulteriori finanziamenti in modo da garantire un sostegno anche ai nuclei familiari "ammessi non finanziati" ai quali viene riconosciuto un buono spesa mensile (per 2 mensilità ed erogati in una tranche unica) pari € 150,00 per famiglie fino a 3 componenti e di € 350,00 per famiglie con più di 3 componenti<sup>71</sup>. Va comunque messo in evidenza il carattere aleatorio del sistema di copertura per le famiglie povere, da una parte, e la limitata estensione della platea dei beneficiari, peraltro potenziali. Ovviamente, così come nel caso delle politiche lombarde, l'introduzione del Reddito di Cittadinanza finisce per coprire la mancanza, anche locale, delle politiche di contrasto alla povertà.

Il ruolo del comune però non si limita all'erogazione di un proprio sussidio. Va aggiunto, infatti, che in entrambe le succitate politiche nazionali di

---

<sup>68</sup> In D. Benassi, *Il governo del sistema di assistenza sociale, cit.*, p. 88, per esempio, si ricorda che nel 2016 il Comune di Milano ha previsto 16,5 milioni di euro per l'insieme delle politiche di sostegno al reddito ampliando di molto il numero di nuclei beneficiari rispetto alle amministrazioni precedenti, in particolare quelle di centro-destra. Nel 2019, secondo le dichiarazioni dell'Assessore alle Politiche sociali e abitative, Rabaiotti, il comune ha messo a bilancio 52 milioni di euro per il contrasto alla povertà, ponendosi al primo posto tra le amministrazioni comunali italiane.

<sup>69</sup> Misura 1: nuclei con almeno un minore a carico; misura 2: famiglie con almeno una persona tra i 15 e i 64 anni con disabilità fino al 73%, Misura 3: nuclei con una persona con disabilità grave (oltre il 73%); Misura 4: nuclei con almeno un anziano (65 anni o più).

<sup>70</sup> [www.comune.milano.it/servizi/graduatorie-misure-di-sostegno-al-reddito](http://www.comune.milano.it/servizi/graduatorie-misure-di-sostegno-al-reddito).

<sup>71</sup> *Ibidem*.

contrasto alla povertà (ReI e RdC) è previsto un ruolo del comune nel prendere in carico quei soggetti beneficiari della misura che richiedono un intervento di carattere sociale; il ReI prevedeva la predisposizione del piano personalizzato di attivazione sociale e lavorativa presso il comune, così come il RdC prevede il “Patto per l’inclusione” che intende sostenere le famiglie alla risoluzione delle cause della condizione di povertà.

Ci sono poi due misure di sostegno al reddito nelle quali il ruolo del comune di Milano, come di qualsiasi altro comune italiano, è quello di concessione di risorse nazionali erogate dall’INPS: l’assegno di maternità e l’assegno per le famiglie con almeno tre figli minori. La prima misura intende sostenere economicamente le madri che nel periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità non ricevono alcuna indennità economica, o la ricevono in misura inferiore a quella dell’assegno previsto dal comune; l’accesso a questo assegno dipende da una prova dei mezzi, cioè dal reddito familiare<sup>72</sup>. L’assegno per famiglie numerose è anch’esso pagato dall’INPS ma è il comune a farsi carico della selezione dei beneficiari, che devono avere un reddito particolarmente basso<sup>73</sup> e riceveranno al massimo, ma modulato in base al reddito stesso, 145,14 euro mensili fino a tredici mensilità massime.

#### 4. Le politiche territoriali del lavoro

Anche l’ambito delle politiche dedicate al lavoro, quindi all’incontro domanda-offerta di lavoro e alla regolazione dei rapporti di lavoro, al sostegno a chi perde un’occupazione e alle iniziative che favoriscono la ricerca di una nuova opportunità, ha subito in Italia rilevanti cambiamenti negli ultimi decenni.

Se il ruolo di protagonista l’ha assunto la deregolazione del rapporto di lavoro che ha favorito la flessibilità e l’instabilità lavorativa, le politiche dedicate alla protezione delle persone escluse, più o meno durevolmente, dal mercato del lavoro (politiche passive) e quelle costruite per l’inserimento lavorativo (politiche attive) hanno faticato molto di più ad adeguarsi al mutare delle condizioni del lavoro. Possiamo riassumere le tendenze al cambiamento in tre direzioni<sup>74</sup>. La prima riguarda la crescita di importanza dell’attivazione nelle politiche del lavoro<sup>75</sup> che, partendo dall’idea che sia il soggetto il principale

---

<sup>72</sup> A titolo esemplificativo, per l’anno 2019, con un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) non superiore a 17.330,01 euro, l’importo spettante in misura intera, era pari a 346,39 euro mensili, per complessivi euro 1.731,95 (euro 346,39 per 5 mesi). L’importo dell’assegno è rivalutato annualmente sulla base della variazione dell’indice ISTAT.

<sup>73</sup> L’indicatore ISEE del nucleo familiare riferito al 2019 non deve essere superiore a € 8.788,99.

<sup>74</sup> Per una trattazione dettagliata delle politiche del lavoro in Italia si rimanda, tra gli altri, a P. Vesani, “La politica del lavoro”, in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>75</sup> J.C. Barbier, *Attivazione, La rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2005.

responsabile della propria condizione e che rimanere fuori dall'occupazione sia un fattore moltiplicativo del rischio di esclusione sociale, spinge i sistemi di welfare a implementare strumenti che spingano, se non costringano, il disoccupato a rientrare nel mercato del lavoro attraverso attività di orientamento e formazione<sup>76</sup>. Le politiche dell'Unione Europea e di conseguenza anche quelle del nostro paese hanno assunto in maniera molto convinta questo principio che prende il nome di *welfare to work* (o *workfare*<sup>77</sup>).

Un ulteriore elemento di innovazione delle politiche del lavoro dalla fine del secolo scorso ad oggi in particolare nel nostro paese è la riorganizzazione della governance: si è passati dal monopolio pubblico con il Collocamento al sistema misto pubblico-privato nel quale gli enti che si occupano di inserimento lavorativo e di formazione concorrono erogare le misure delineate dal decisore pubblico<sup>78</sup>.

La terza tendenza è quella al decentramento dei servizi per l'impiego dalla gestione centrale dello stato al potenziamento delle prerogative delle amministrazioni locali, in particolare regionali, basato sull'idea, di per sé sensata, del territorio come contesto ideale per la rilevazione del bisogno e la formulazione ed erogazione della risposta adeguata<sup>79</sup>.

Nell'attuale assetto costituzionale e legislativo le politiche passive del lavoro sono materia esclusiva dello stato, mentre quelle attive rientrano nella competenza legislativa concorrente tra stato e regioni, dopo il tentativo fallito di accentrarle nelle mani dello stato con la riforma costituzionale bocciata dal referendum del 2016; la formazione professionale, infine, è prerogativa regionale.

Nel contesto nazionale le politiche del lavoro risultano insufficienti non solo a soddisfare il bisogno di lavoro, ma anche quello di combattere le crescenti disuguaglianze che anche in ambito lavorativo vengono a crearsi. Uno dei problemi più rilevanti e tuttora irrisolti del nostro sistema lavoro è, infatti, che le disuguaglianze territoriali tradizionali del mercato del lavoro, affrontate secondo la logica appena descritta dell'attivazione dei soggetti in difficoltà, della decentralizzazione delle funzioni e dell'apertura agli enti privati, hanno finito per acuirsi soprattutto perché nelle aree più sviluppate del paese si concentrano anche le risorse disponibili, le migliori condizioni del mercato del lavoro, ma anche gli attori pubblici e privati che operano nelle politiche di attivazione. La conseguenza è, anche in questo caso, che i migliori risultati

---

<sup>76</sup> E. Gualmini, R. Rizza, *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>77</sup> R. Rizza, *Le politiche del lavoro di fronte ai nuovi rischi sociali: una rassegna, Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2017, pp. 637-652.

<sup>78</sup> Si veda a questo proposito il cap. 7.

<sup>79</sup> M. Villa, "La divisione territoriale delle politiche del lavoro", in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2009.

in termini di inserimento lavorativo si ottengono laddove sono minori i bisogni sociali<sup>80</sup>. La frammentazione delle politiche, dovuta anche alla difficile implementazione dei cambiamenti legislativi di regolazione del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, rappresenta senza dubbio un problema altrettanto grave quanto quello della scarsa dinamicità delle attività economiche e produttive del nostro paese.

In questo quadro vedremo come Regione Lombardia e Comune di Milano hanno utilizzato lo spazio di iniziativa riguardante le politiche attive e la formazione, organizzando servizi per favorire l'occupazione.

Il contesto territoriale che osserviamo è quello di un'area privilegiata nel contesto italiano, la Lombardia e Milano, dove non mancano, però, crisi di settori produttivi, problemi legati alla delocalizzazione della produzione e difficoltà occupazionale: instabilità lavorativa, basse retribuzioni e difficoltà di ricollocamento di lavoratori e lavoratrici non più giovani. Da qui l'importanza delle politiche del lavoro anche in questo tipo di contesto.

#### *4.1 Le politiche del lavoro in Lombardia*

In Lombardia gli strumenti principali di sostegno all'occupazione sono la "Dote Unica Lavoro" e la "Garanzia Giovani in Lombardia".

"Dote Unica Lavoro" conosce attualmente la sua Terza Fase e ha l'obiettivo di accompagnare le persone in un percorso di occupazione o di miglioramento delle proprie competenze. I beneficiari sono persone dai 30 anni in su (i giovani senza lavoro, come vedremo nel dettaglio, sono coperti da "Garanzia Giovani") per lo più disoccupate ma anche occupate in cassa integrazione, dipendenti della forza pubblica e iscritti a master universitari. Fondamentali in questa misura sono, come da impostazione generale della regione, la cosiddetta centralità della persona e la libertà di scelta all'interno di un mercato dei servizi di formazione e orientamento al lavoro. In questa ottica ai beneficiari della Dote vengono offerti:

- a) un percorso personalizzato basato sulle specifiche esigenze e caratteristiche delle persone;
- b) un insieme di servizi erogati da operatori pubblici e privati da scegliere e fortemente orientati all'occupazione del soggetto.

Risulta, quindi, importante l'attività di "profilazione" dei destinatari della Dote che viene svolta direttamente dall'operatore scelto dal beneficiario all'interno di un elenco di enti accreditati dalla regione. Questa classificazione, fatta sulla base della "distanza dal mercato del lavoro", del genere e

---

<sup>80</sup> Ibidem; U. Ascoli, *Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali, Politiche Sociali*, 1, gennaio-aprile 2020.

dell'età, stabilisce una gerarchia di difficoltà del reinserimento del soggetto nel mercato del lavoro e determina l'entità della dote, cioè del voucher che dà diritto a ricevere una serie di servizi da parte dell'operatore, che verrà poi rimborsato a fine percorso dall'amministrazione regionale. Più il soggetto presenta difficoltà e bisogni per trovare lavoro maggiori saranno le azioni di orientamento e formazione alle quali si ha diritto. La categorizzazione prevede cinque fasce di intensità di aiuto:

- a) Fascia 1 "Bassa": persone che richiedono un supporto orientativo di base per ricollocarsi nel mercato del lavoro in autonomia;
- b) Fascia 2 "Media": persone che necessitano di un supporto maggiore che li renda più autonomi nella ricerca di un impiego o li supporti nel trovare un rapporto di lavoro più duraturo;
- c) Fascia 3 "Alta": persone che necessitano di un supporto intensivo per la ricerca di un impiego;
- d) Fascia 4 "Molto Alta": persone che necessitano di un supporto intensivo per entrare/rientrare nel mercato del lavoro dopo un lungo periodo di disoccupazione;
- e) Fascia 5 "Altro aiuto": persone che necessitano di servizi finalizzati alla riqualificazione professionale e all'occupabilità.

I disoccupati vengono inseriti in una delle fasce da 1 a 4 a seconda dell'esito della profilazione, che tiene conto, come detto, delle caratteristiche socio-demografiche e delle esperienze lavorative del soggetto. Gli occupati sospesi con accordi che prevedono esuberi o per cessazione dell'attività aziendale entrano nella fascia 3, mentre nella fascia speciale 5 che prevede attività di formazione entrano gli occupati sospesi senza previsione di esubero, i soggetti appartenenti alla forza pubblica e quelli iscritti ad un Master universitario di I e II livello.

Una volta superata questa fase, viene stipulato tra il beneficiario e l'ente un Piano di Intervento Personalizzato (PIP) che ha come scopo l'inserimento lavorativo, l'autoimpiego o attività imprenditoriale oppure la riqualificazione del soggetto (solo fascia 5). Il percorso di attivazione dura in genere al massimo 180 giorni, il doppio per la fascia 4. I disoccupati appartenenti alle prime tre fasce che non dovessero trovare lavoro potranno usufruire di un'altra Dote.

La Garanzia Giovani è, invece dedicata, ma col medesimo approccio e strutturazione della DUL si parla esplicitamente di "approccio dotale"), ai soggetti dai 16 ai 29 anni che rientrano nella categoria Neet<sup>81</sup>, cioè giovani

---

<sup>81</sup> L'acronimo definisce i soggetti *not in Employment, Education or Training*; per un approfondimento del dibattito niente affatto scontato su questa discutibile categoria e le politiche a essa dedicate, si rimanda a A. Rosina, *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e pensiero, Milano, 2015; G. Cavalca, "Young people in transitions: conditions, indicators and policy implications. To NEET or not to NEET?", in G. Coppola, N. O'Higgins (edited

non occupati che non sono inseriti in percorsi educativi o di formazione e che vengono considerati a rischio di esclusione sociale. Questa misura non è altro che l'implementazione del programma nazionale che attua il Piano Europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile (Youth Guarantee) e nella realizzazione della Regione Lombardia è finalizzato a «garantire che tutti i giovani di età inferiore a 30 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale».<sup>82</sup>

Una volta che il giovane aderisce al programma nazionale Garanzia Giovani e sceglie la Lombardia come regione di attuazione, che, a differenza di tutte le misure viste in questo contributo, può non coincidere con la residenza né addirittura con il domicilio del richiedente, il soggetto viene contattato dall'amministrazione regionale ed entro 60 giorni deve scegliere un operatore tra quelli accreditati. Sarà questo stesso ente a svolgere tutte le fasi previste dal progetto, dall'accoglienza alla definizione del Piano di Intervento Personalizzato, dalla sottoscrizione del Piano di Servizio alla presa in carico e allo svolgimento delle attività di orientamento, formazione e accompagnamento che verranno stabiliti nel colloquio iniziale. Il programma ha la medesima durata della Dote Unica, quindi 180 giorni, estendibili in caso di svolgimento di un tirocinio extracurricolare, che permette alle aziende di attivare un tirocinio rimborsato dalla regione a cui deve però seguire l'inserimento lavorativo (assunzione entro un mese con contratto di lavoro subordinato della durata di almeno 180 giorni). Sempre seguendo lo schema della Dote Unica, gli enti erogatori dei servizi riceveranno a conclusione del percorso un rimborso per i costi sostenuti sulla base delle attività svolte dal beneficiario.

Questa politica per l'occupazione giovanile assorbe pienamente l'approccio generale dell'attivazione del soggetto fragile e quello regionale della personalizzazione del servizio, della durata limitata dell'azione e del sostegno e della libertà del soggetto di scegliere all'interno del mercato dei servizi all'impiego.

---

by), *Youth and the Crisis. Unemployment, education and health in Europe*, Routledge, London, 2015.

<sup>82</sup> Si rimanda alla pagina dedicata al progetto sul sito web della Regione Lombardia: [www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/cittadini/lavoro-e-formazione-professionale/garanzia-giovani/ser-garanzia-giovani-ifl](http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/cittadini/lavoro-e-formazione-professionale/garanzia-giovani/ser-garanzia-giovani-ifl).

## 4.2 Le politiche del lavoro a Milano

Lo spazio di iniziativa dei comuni sulle politiche del lavoro è più limitato rispetto a quello riservato alle regioni, che come sappiamo assumono un ruolo costituzionale nella loro costruzione e gestione, ma è comunque utile analizzare le scelte del Comune di Milano per verificare ancora una volta quali differenze di approccio esistono tra i due enti.

I due livelli amministrativi si concentrano entrambi sull'attivazione del soggetto in difficoltà lavorativa puntando alle iniziative formative, educative e professionali. Il comune, va però ricordato, riveste, nelle politiche del lavoro, un ruolo secondario rispetto alla regione. Le riforme a cavallo di secolo hanno iniziato a decentrare funzioni delle politiche attive proprio a quest'ultimo livello amministrativo, che poi ha potuto distribuire compiti residuali a province e a comuni. Lo stesso avviene per la formazione professionale che è gestita con competenza esclusiva dalle regioni.

Le funzioni e le competenze dei comuni sono piuttosto contenute nelle politiche attive del lavoro. Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003 i Comuni possono compiere attività di intermediazione, iscrivendosi all'Albo nazionale delle agenzie per il lavoro; in questo modo partecipano alla Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro che organizzano interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e i diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale.

A livello territoriale, poi, i comuni lombardi si occupano di supporto alla ricollocazione professionale attraverso l'iscrizione all'Albo regionale delle agenzie per il lavoro. In questo modo i servizi all'impiego del comune si collocano tra gli enti, pubblici e privati, ai quali rivolgersi per ricevere un aiuto nella ricerca di lavoro.

Nell'Albo degli Operatori Accreditati per i Servizi al Lavoro di Regione Lombardia sono inclusi, appunto, i quattro sportelli che formano l'“Unità Mercato del Lavoro del Comune di Milano”. Tutti i disoccupati che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Disponibilità Immediata al lavoro (Did) possono scegliere questo servizio comunale per rientrare in azioni di politica attiva, stipulando con il comune il Patto di Servizio che prevede poi nella seconda fase “azioni privatistiche di politiche attive” oppure l'inserimento nei programmi previsti dalla Regione (descritti nel precedente paragrafo), Dote Unica Lavoro o Garanzia Giovani. Quest'ultimo viene attuato in collaborazione con Afol Metropolitana, l'azienda consortile partecipata dalla Città Metropolitana di Milano e da 70 comuni che si occupa di formazione professionale, di politiche attive e di sviluppo locale.

Il Comune di Milano offre anche il Centro di Mediazione al Lavoro, che si propone come punto d'incontro tra soggetti in cerca di occupazione e imprese. L'obiettivo del servizio è fornire informazioni, servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca di lavoro ai disoccupati, in particolare ai soggetti

disabili e socialmente svantaggiati. A questo tipo di disoccupato il servizio offre un accompagnamento personalizzato. Alla fine della prima fase di accoglienza i soggetti interessati vengono inseriti in un progetto personale di avvio o riavvicinamento al lavoro. Ai soggetti già in grado di attivarsi autonomamente nella ricerca di lavoro viene offerto un servizio di orientamento che permetta loro di chiarire le loro aspettative, di sfruttare al meglio capacità e competenze già acquisite e di imparare tecniche di ricerca di lavoro e autopromozione. I disoccupati che invece vivono condizioni di difficoltà o svantaggio fisico o sociale possono ricevere un servizio di accompagnamento al lavoro, favorendo l'inserimento di questi soggetti in aziende che poi seguono con un tutor aziendale l'avviamento dell'esperienza lavorativa.

Il Centro di Mediazione utilizza diversi strumenti per facilitare l'inserimento lavorativo, alcuni ben conosciuti come lo stage e il tirocinio, altri che vedono un intervento più rilevante dell'amministrazione comunale, come la borsa lavoro, che a differenza del tirocinio prevede che il compenso economico venga dato dal comune, l'integrazione salariale che prevede un sostegno economico all'azienda che assume un soggetto svantaggiato e, infine, "l'adeguamento del posto di lavoro per disabile" che rimborsa le imprese che intervengono per permettere lo svolgimento di un'attività da parte di una persona disabile.

Vi sono poi azioni di vario tipo orientate a favorire l'occupazione che rientrano sotto l'etichetta "#Lavoro": si tratta di iniziative, spazi, progetti per favorire occupazione, reinserimento lavorativo; progetti su lavoro agile e co-working; corsi di formazione professionale e educativi che includono anche le scuole civiche, un'istituzione cittadina dalla lunga e nobile tradizione.

Un impegno particolare del Comune di Milano riguarda l'imprenditorialità, considerata una parte rilevante delle politiche per l'occupazione. L'amministrazione tra le altre cose ha creato un portale denominato "fare impresa" che raccoglie le informazioni utili alla creazione di un'attività imprenditoriale.

Sempre all'interno delle politiche per l'imprenditorialità va menzionata "#Manifattura Milano"<sup>83</sup> che è un programma che favorisce la nascita, l'insediamento e la crescita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato, nell'ottica di accompagnare le trasformazioni del lavoro e la crescita di nuove professioni e occasioni di impresa e auto-imprenditorialità. Nei due anni abbondanti di attività il comune ha promosso, come regista e senza grandi investimenti finanziari, iniziative di costruzione

---

<sup>83</sup> <https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/hashtag/manifattura-milano>.

di una rete di imprese artigiane ma anche di scuole, laboratori, *marker-space*<sup>84</sup>, centri di ricerca anche universitari, di valorizzazione delle manufatti tecnologiche già presenti e di proliferazione delle conoscenze e della cultura imprenditoriali in questi specifici ambiti:

- a) manifattura circolare e sostenibile;
- b) valorizzazione della tradizione manifatturiera e artigianale;
- c) tecnologia e innovazione per la manifattura 4.0;
- d) competenze per la nuova manifattura urbana;
- e) laboratori e servizi per le imprese manifatturiere e artigiane;
- f) rivitalizzazione di spazi urbani dismessi attraverso l'insediamento anche temporaneo di progetti in ambito manifatturiero;
- g) manifattura e inclusione sociale.

## Conclusioni

Milano e la regione di cui è capoluogo rappresentano rilevanti modelli di sussidiarietà nel panorama italiano; essi prevedono un ruolo strutturale delle organizzazioni private, profit o meno, nell'ideazione e nell'erogazione dei servizi previsti dalle politiche sociali. Il privato è quindi istituzionalmente parte del processo di elaborazione delle politiche di sostegno, ponendosi al fianco del soggetto pubblico.

In un contesto ricco come quello lombardo peraltro le aziende profit, le fondazioni, oltre ai tanti enti del terzo settore, svolgono un ruolo particolarmente importante, considerata la notevole disponibilità di capitali e anche la tradizione, in particolare milanese come illustrato in questo capitolo, di partecipazione degli attori privati alla vita sociale.

In questo capitolo abbiamo cercato di delineare il profilo dell'amministrazione comunale e regionale rispetto al loro approccio alle politiche sociali, cercando di mettere in mostra punti di contatto e diversità delle politiche ma anche della concezione delle finalità di queste, concentrandosi sulle misure di contrasto alla povertà e di sostegno all'occupazione.

Il ruolo centrale giocato dagli attori privati organizzati è il punto in comune tra i due modelli amministrativi; i privati profit e non profit si pongono come rappresentanti della società civile e di conseguenza legittimati alla partecipazione ai processi decisionali, non solo esecutivi, delle politiche pubbliche. La concezione dell'impotenza e inadeguatezza dell'amministrazione

---

<sup>84</sup> Si tratta di "laboratori certificati di fabbricazione digitale basati su apertura, condivisione e collaborazione dove le tecnologie della produzione 4.0 vengono messe a disposizione di professionisti, imprese, ricercatori e di tutti i cittadini" che il Comune di Milano, appunto certifica attraverso la pubblicazione di un albo continuamente aggiornato: <https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/elenco-qualificato-fablab-e-makerspace-milano>.

pubblica nel rilevare e rispondere ai bisogni sociali dei cittadini è ormai data per assunta a tutti i livelli istituzionali. Questo è un elemento decisivo nell'analisi del sistema di welfare e dei suoi diversi livelli amministrativi, sempre più importanti per i processi di *rescaling* e un oggetto che merita adeguate riflessioni nel dibattito scientifico e pubblico per il semplice fatto che ciò ha conseguenze concrete nel tipo di interventi di sostegno ai soggetti in difficoltà e vulnerabili.

Possiamo però riscontrare, tornando a quanto illustrato nel capitolo, che comune e regione rappresentano versioni diverse della sussidiarietà. Regione Lombardia mostra caratteristiche liberali e individualiste, Milano presenta una sussidiarietà influenzata da tratti universalistici e a trazione pubblica. La prima, infatti, ha costruito nel tempo un sistema di welfare basato sulla libertà, da una parte, del soggetto in difficoltà di individuare il percorso e le organizzazioni più adatte alla risoluzione del problema sociale, povertà o disoccupazione nel caso dei settori da noi indagati, e dall'altra della società civile, o meglio delle organizzazioni che ne rappresentano gli interessi, di prendere parte alla gestione del potere pubblico, al processo decisionale e amministrativo delle politiche pubbliche. La società e l'individuo vengono messi al centro dell'azione di governo, nella quale l'amministrazione pubblica si limita – da qui l'elemento tipicamente liberale – alle funzioni minime di decisione della cornice regolamentare dell'azione di contrasto alla povertà e alla disoccupazione. Contrasto che si traduce principalmente, se non esclusivamente, nell'attivazione dell'attore sociale in difficoltà.

Il comune di Milano si costruisce un profilo diverso in alcuni aspetti qualificanti. Il ruolo dell'amministratore pubblico assume la connotazione più tradizionale del decisore delle linee fondamentali di intervento, ma anche di regia dell'implementazione delle politiche, mentre nella visione regionale l'amministrazione pubblica si pone alla pari con gli enti privati nella funzione decisionale. Il processo di costruzione degli interventi di sostegno alle diverse forme di vulnerabilità è in entrambi i casi partecipato, ma le prerogative di pubblico e privato cambiano notevolmente, pur all'interno di un modello di sussidiarietà comune. La recente esperienza di governo di centrosinistra a Milano non può certo essere assimilata a quella del secondo dopoguerra, ma è comunque rilevante il tratto di discontinuità che si è prodotto dal 2011 in poi. Lo si vede nella concezione universalistica del welfare, ben lontana da quella prettamente liberale della Regione Lombardia alla quale ha contribuito in modo decisivo la continuità politica delle amministrazioni successive allo scossone di Tangentopoli a inizio anni Novanta. Il Comune di Milano, tenuto ovviamente conto delle minori capacità di spesa e di incidenza nelle politiche sociali, compie più sforzi nel trovare risorse economiche per il contrasto alla povertà, almeno ad alcune sue forme, rispetto all'amministrazione regionale, che si concentra invece nella costruzione di stru-

menti di reazione alla situazione di disagio, limitando al minimo gli strumenti di sostegno monetario. Peraltro l'amministrazione comunale si impegna anche su questo fronte, sulle politiche di attivazione, in particolare sul fronte lavorativo, ma certamente mostra più attenzione verso la protezione sociale dei soggetti deboli, le cosiddette politiche passive.

Certamente le differenze che si colgono tra i due livelli amministrativi considerati sono riconducibili anche alla natura delle coalizioni di governo. La continuità di governi di centrodestra a livello regionale ha determinato il carattere liberale e individualistico di impronta cattolica del welfare; i contrasti e le differenze tra parti politiche interne alle maggioranze di governo, tra l'area di Forza Italia legata a Comunione e Liberazione, da una parte, e la Lega Nord e l'area liberale di Forza Italia, dall'altra, non ha modificato i tratti salienti dell'approccio al welfare.

I sistemi di welfare locali analizzati in questo contributo propongono elementi critici nella scarsa generosità delle misure di sostegno al reddito, siano finalizzate al contrasto delle disuguaglianze sociali (povertà) o della disoccupazione. Ciò che emerge dall'analisi dei due sistemi è che in entrambi i casi le politiche realizzate assumono un carattere residuale e impiegano risorse economiche limitate, così da non rappresentare un sostegno sufficiente a tenere i soggetti vulnerabili fuori dalla condizione di povertà. Le politiche attive, invece, in particolare quelle formative, possono costituire strumenti utili al reinserimento. Sia la regione sia il comune hanno infatti costruito misure in grado di aumentare le possibilità di impiego, almeno nel caso dei disoccupati di breve periodo e di quelli più attraenti per il mercato del lavoro, mentre i soggetti con più criticità rischiano di rimanere ai margini, vista la limitatezza dei periodi di formazione previsti. Limitare il sostegno economico e il tempo di formazione non necessariamente costituisce uno stimolo sufficiente a un'attivazione di successo; può invece rivelarsi uno strumento spuntato per chi avrebbe bisogno di una riqualificazione e un sostegno più lungo e continuativo.

L'altro elemento critico è rappresentato, soprattutto nel caso delle politiche regionali, dal percorso che il soggetto in difficoltà deve compiere per ricevere assistenza, vale a dire l'individualizzazione e la responsabilizzazione della scelta. La persona disoccupata o povera, secondo i dettami delle politiche liberali, anche di matrice cattolica, deve trovare, per l'appunto individualmente e dentro un mercato, gli enti e le misure più idonei ad assicurarle assistenza nella complicata strada verso l'autonomia sociale ed economica. Questa libertà di scelta, che il welfare lombardo consacra al centro della costruzione delle politiche pubbliche e che quello milanese tende a limitare, contrasta con l'approccio classico del welfare universalistico della presa in carico del soggetto bisognoso. Il comune di Milano, da parte sua, deve sottostare a questo modello, offrendo i propri servizi nel mercato regionale dei servizi per l'impiego in grado di assistere nella ricerca di lavoro e

nell'attività di formazione. Dall'altro lato, però, a livello cittadino, regola come amministrazione pubblica un sistema di assistenza sociale per contrastare la povertà, che prevede una vera e propria presa in carico del soggetto in difficoltà che viene indirizzato a servizi forniti anche da soggetti privati; è, però, l'ente pubblico a stabilire il percorso. La sussidiarietà prevede in questo caso, accanto al forte intervento del privato sociale, un ruolo direttivo del pubblico.

Il maggiore universalismo del sistema di welfare milanese è poi evidenziato, come detto, anche dall'individuazione delle disuguaglianze sociali come questione da affrontare attraverso politiche pubbliche e dal conseguente sforzo, non semplice in una lunga fase di definanziamento del welfare, di trovare più risorse da impiegare nel contrasto al disagio sociale, anche attraverso il ricorso al privato e al "secondo welfare".

Rispetto alle criticità appena ricordate l'istituzione di un sostegno di matrice universalistica come il Reddito di Cittadinanza rappresenta una possibile soluzione per entrambi i sistemi locali di welfare. Questa nuova misura, per prima cosa, introduce un sostegno relativamente generoso a individui e famiglie in difficoltà economica con un approccio universalistico del tutto nuovo nel panorama italiano. In questa prospettiva tra l'altro le misure locali di contrasto alla povertà, che abbiamo visto limitate come sforzo finanziario e come ampiezza della platea di beneficiari, possono trovare un nuovo ruolo, per esempio come politiche dedicate ad alcune tipologie di disagio che sfuggono alla misura nazionale. Il RdC in questo modo risolverebbe le evidenti lacune delle politiche territoriali di contrasto alla povertà, mentre dal lato delle politiche attive si può immaginare che l'esperienza delle due amministrazioni su questo fronte, che, come detto, mostra elementi interessanti, possa essere utilizzata proprio per risolvere le note difficoltà del RdC come politica di inserimento lavorativo.

## Bibliografia

- Agnoletto S., *Capacità di "government" pubblica e politiche di welfare a livello locale*, *Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*, 2, 2006, pp. 181-220.
- Agnoletto S., *Local history and history of the welfare state: the case study of Milan during the Cold War*, *International Journal of Local and Regional History*, 10, 2, 2015, pp. 69-88.
- Ascoli U. (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari, 1984.
- Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Ascoli U., *Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali*, *Politiche Sociali*, 1, gennaio-aprile 2020, pp. 3-18.
- Ascoli U., Ranci C., *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003.

- Bandera L., Maino F., “Welfare di comunità, tra fondazioni e imprese”, in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2017. Una metropoli per innovare, crescere, sognare*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 211-228.
- Barbetta G.P., Palumbo S., “Investire nel sociale: il ruolo delle fondazioni filantropiche”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2011. Dentro la crisi e oltre: dare gambe alla speranza*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 221-238.
- Barbier J.C., *Attivazione, La rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2005, pp. 257-290.
- Bassoli M., Polizzi E. (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano, 2011.
- Benassi D., *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, *Politiche sociali*, 1, 2016, pp. 153-158.
- Benassi D., “Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo”, in Andreotti A. (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- Benassi D., Rossi P., *Analisi dei nuclei famigliari del Comune di Milano beneficiari di misure economiche. Anno 2016*, relazione presentata al VII Forum delle Politiche Sociali, 23 marzo 2018.
- Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Bricocoli M., *Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano*, *Territorio*, n. 83, 2017, pp. 70-74.
- Bricocoli M., Sabatinelli S., *Progettare il cambiamento del welfare locale. Il caso WeMi a Milano*, *Territorio*, n. 83, 2017, pp. 68-69.
- Carabelli G., Facchini C. (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riorientamenti, prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2011.
- Cavalca G., “Young people in transitions: conditions, indicators and policy implications. To NEET or not to NEET?”, in Coppola G., O’Higgins N. (edited by), *Youth and the Crisis. Unemployment, education and health in Europe*, Routledge, London, 2015.
- Ciarini A., *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002.
- Crouch C., *Sociologia dell’Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- De Leonardis O., *I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica*, *Stato e mercato*, 46, 1996, pp. 13-37.
- Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- Ferrera M., *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Ferrera M., *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Ghetti V., “L’evoluzione della legislatura. Cronistoria del quinquennio”, in Gori C., *Il Welfare delle riforme?, Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- Ghetti V., *La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano: spunti per affrontare il cambiamento*, 01-31-2014, Lombardia Sociale, [www.lombardia sociale.it/2014/01/31/la-riorganizzazione-dei-servizi-sociali-del-comune-di-milano-spunti-per-affrontare-il-cambiamento/](http://www.lombardia sociale.it/2014/01/31/la-riorganizzazione-dei-servizi-sociali-del-comune-di-milano-spunti-per-affrontare-il-cambiamento/).

- Gori C., *Il Welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- Gori C., Melzi A., “Il finanziamento e la spesa”, in Gori C., *Il Welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- Gualmini E., Rizza R., *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- Kazepov Y., Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013.
- Lane J.-E., *New Public Management. An introduction*, Routledge, Londra, 2000.
- Madama I., *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013.
- Marani B., *Questo non è un bar. Nuovi luoghi del welfare a Milano, Territorio*, n. 83, 2017, pp. 81-89.
- Pelliccia L., “Il finanziamento e la spesa”, in Gori C. (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo, Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2011.
- Pesenti L., Merlo F., *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano, 2011.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T., *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma, 2013.
- Polizzi E., Vitale T., *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano, Animazione Sociale*, giugno-luglio, 2010, pp. 23-33.
- Procacci G., “Poor Citizens: Social Citizenship versus Individualization of Welfare”, in Crouch C., Eder K., Tambini D. (eds.), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Regalia I., “Promuovere il lavoro, promuovere attraverso il lavoro. Riflettendo su alcune esperienze a Milano”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2010. Welfare ambrosiano, futuro cercasi*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 51-74.
- Rizza R., *Le politiche del lavoro di fronte ai nuovi rischi sociali: una rassegna, Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2017, pp. 637-652.
- Rosina A., *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e pensiero, Milano, 2015.
- Torri R., “Dai servizi di cura alla persona, alla cura come sistema aperto e permeabile all’innovazione”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2017. Una metropoli per innovare, crescere, sognare*, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 193-209.
- Vesan P., “La politica del lavoro”, in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- Villa M., “La divisione territoriale delle politiche del lavoro”, in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2009.

## 5. Nell'inventario delle prestazioni a sostegno del reddito per la popolazione straniera: il reddito di cittadinanza<sup>1</sup>

di Marianna Chirivì e Grazia Moffa

### Introduzione

Il tema delle migrazioni è, negli ultimi anni, al centro del dibattito politico, economico e sociale sia a livello nazionale sia a livello internazionale. E non potrebbe essere diversamente. Il fenomeno dell'immigrazione per le sue dimensioni globali e il carattere strutturale e multidimensionale coinvolge, a vario titolo, ogni paese sia esso di partenza, di transito o di destinazione. «Un fenomeno che vede una sovrapposizione dei flussi, un ampliamento degli spazi, una contrazione dei tempi e una pluralità di figure coinvolte»<sup>2</sup>.

La complessità del fenomeno pone non poche sfide e chiama in causa la capacità degli Stati di attivare politiche di gestione dei flussi migratori e azioni volte a favorire processi di integrazione, al di là della logica dell'emergenza. Uno scenario che mette in luce almeno due questioni: (i) la nascita di nuove fragilità; (ii) l'emergere di nuovi e differenti bisogni sociali.

In questa cornice, nei paesi di accoglienza sovente si presenta la *questione degli stranieri*. Sebbene si definiscano stranieri «tutti coloro che considerano un determinato paese come il loro paese di dimora abituale e che sono cittadini di un paese diverso»<sup>3</sup>, sotto il profilo normativo non tutti gli stranieri sono uguali. Nel contesto italiano si distinguono i *cittadini stranieri comunitari* – nei fatti titolari degli stessi diritti dei cittadini italiani –, i *cittadini stranieri non comunitari titolari di permessi di soggiorno di lunga durata* e quelli *titolari di permessi che richiedono rinnovi periodici, gli immigrati sta-*

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è stato chiuso nel mese di maggio 2020.

<sup>2</sup> G. Moffa, “Lo scenario di riferimento delle nuove migrazioni”, in FILEF Federazione Italiana Lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma, 2014, pp. 41-67.

<sup>3</sup> OECD, voce *Foreign population of a country* in *Online Glossary of Statistical Terms*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1049>, ultima consultazione 30 maggio 2020.

gionali, gli stranieri naturalizzati, i rifugiati e i richiedenti asilo, gli immigrati irregolari. La diversa classificazione degli stranieri chiama in causa la normativa in materia di immigrazione che disciplina i motivi che autorizzano il soggiorno nel paese di accoglienza e stabilisce i diritti del cittadino straniero. L'Italia che, come è noto, è un paese di recente immigrazione<sup>4</sup> non si è dotata di un modello specifico di gestione governativa del fenomeno, affrontandolo nei fatti in maniera emergenziale. Ancora ora non si individua un modello di regolazione univoco ma piuttosto si assiste ad uno scollamento di gestione nei diversi contesti<sup>5</sup>. Non di rado si individuano disuguaglianze – giuridiche e sociali – tra cittadini autoctoni e cittadini stranieri e tra gli stessi cittadini stranieri. Su questo versante, si pone l'accento sui differenti diritti riconosciuti ai cittadini stranieri che a diverso titolo sono presenti nel nostro Paese. In quest'ottica, requisiti quali la titolarità di un determinato permesso di soggiorno (di lunga durata o a scadenza), la residenza sul territorio (di lungo o breve periodo) *diventano*, nei fatti, elementi *discriminanti* per l'accesso alle prestazioni a sostegno del reddito (trasferimenti in denaro o erogazione di servizi). Un tema che mette in evidenza da una parte la necessità di rafforzare le politiche in materia di accoglienza e inclusione sociale e, dall'altra, l'urgenza di attivare politiche di contrasto alle disuguaglianze sociali. Una problematica ampiamente trattata in letteratura che chiama in causa sia la rigidità delle categorie<sup>6</sup> utilizzate sia la diversa tutela<sup>7</sup> in relazione alle differenti componenti della popolazione immigrata.

Alla luce dei più recenti mutamenti dei flussi di ingresso nel nostro Paese (che orientano i percorsi di accoglienza e di inserimento sociale) e alla luce del più lungo e consolidato processo di stabilizzazione e integrazione (che orienta i percorsi di maggiore inclusione degli immigrati) si inserisce la questione dell'accesso per la popolazione straniera ad alcune prestazioni a sostegno del reddito previste nel nostro Ordinamento.

In questa cornice, il presente capitolo affronta il tema dell'*inclusione* (o *esclusione*) dei cittadini stranieri dall'attuale misura di sostegno al reddito, nella fattispecie il reddito di cittadinanza introdotto recentemente (2019) nel nostro Ordinamento.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia a E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>5</sup> Ad esempio, nel Mezzogiorno si assiste ad una incorporazione periferica o integrazione subordinata degli immigrati nella società di accoglienza. Cfr. R. Blanco, D. Maddaloni, G. Moffa, "Le migrazioni nell'Europa meridionale: l'incorporazione periferica in crisi", in C. Bonifazi (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, CNR-IRPPS e-Publishing, Roma, 2017, pp. 283-294.

<sup>6</sup> E. Pugliese, "Immigrazione economica migrazione politica", in M.I. Maciotti (a cura di), *Conflitti, guerre civili, vittime e diritto internazionale*, Mediascape - Edizioni ANRP, 2017, pp. 19-26.

<sup>7</sup> Per un approfondimento si rinvia a C. Saraceno, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Il capitolo si compone di quattro paragrafi e di alcune considerazioni conclusive. Nel primo paragrafo, attraverso l'analisi dei dati sulla popolazione straniera (stranieri residenti e cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia) e sulla diffusione della povertà in Italia, ci si propone di *comporre* il quadro da cui partire per dare una *dimensione* ad una parte *importante* della platea dei possibili beneficiari del reddito di cittadinanza. Nel secondo paragrafo si evidenziano alcuni aspetti che caratterizzano le prestazioni a sostegno del reddito e le problematiche che emergono alla luce della pervasività del fenomeno migratorio che, nei fatti, segna la nascita di *nuove fragilità* e *bisogni materiali*. Il terzo paragrafo contiene le questioni che caratterizzano il reddito di cittadinanza con particolare riferimento ai requisiti di accesso. Nel quarto paragrafo, attraverso i dati INPS sulla platea dei beneficiari del reddito di cittadinanza, si offre una lettura degli esiti della sua introduzione, focalizzando l'attenzione sulla popolazione straniera. Infine, nelle considerazioni conclusive se da un lato si mette in luce come il reddito di cittadinanza abbia segnato un ulteriore *passo in avanti* nella lotta contro la povertà; dall'altro si evidenzia come la marginalizzazione degli stranieri – per la presenza di condizionalità particolarmente restrittive in termini di cittadinanza, residenza e soggiorno – metta in luce l'urgenza di interventi correttivi per una prestazione che sia più equa, bilanciata ed inclusiva.

## **1. Alcuni dati di contesto da cui partire**

In questo paragrafo prendiamo a riferimento alcune statistiche che ci aiutano a connotare i cittadini stranieri nella loro *condizione di immigrati* e che possono *orientare* e favorire una lettura degli esiti dell'introduzione del reddito di cittadinanza.

### *1.1 La popolazione straniera residente*

Al 1° gennaio 2019 in Italia si registrano 5 milioni 256 mila stranieri residenti, pari all'8,7% del totale della popolazione residente, segnando una crescita del 2,2% (111.063 unità in più) rispetto allo stesso periodo del 2018. Oltre la metà degli stranieri, il 57,5% pari a 3.020.846 unità, risiede nel Nord del Paese; il Nord-ovest è la ripartizione che ne conta il maggior numero (1.764.305 unità, pari al 33,6%) mentre il Mezzogiorno con 899.389 stranieri residenti registra la quota più bassa (17,1%). Se consideriamo l'incidenza degli stranieri residenti rispetto al totale dei residenti nelle diverse aree del Paese, si osserva una più alta incidenza nell'area del Centro-nord dove si

contano circa 11 stranieri ogni 100 residenti, un valore più che doppio rispetto a quello osservato nel Mezzogiorno, dove gli stranieri sono poco più di 4 residenti su 100 (Tab. 1).

*Tab. 1 – Struttura della popolazione straniera residente per ripartizione geografica. Anni 2018 e 2019. Valori assoluti e incidenze percentuali. Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno*

<i>Ripartizione geografica</i>	<i>Popolazione residente al 1° gennaio 2018</i>	<i>Popolazione residente al 1° gennaio 2019</i>	<i>Incidenza % anno 2019</i>	<i>Incidenza % su tot. pop relativa anno 2019</i>
Nord-ovest	1.727.178	1.764.305	33,6	11,0
Nord-est	1.225.466	1.256.541	23,9	10,8
Centro	1.319.692	1.335.268	25,4	11,1
Mezzogiorno	872.104	899.389	17,1	4,4
Italia	5.144.440	5.255.503	100,0	8,7

*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Popolazione residente comunale.*

Prendendo a riferimento un arco temporale di più lungo periodo (2009-2019) si osserva una dinamica positiva degli stranieri residenti (+54,5%) a fronte del calo registrato dalla popolazione italiana residente (-0,9%). Nel dettaglio, gli stranieri residenti sono passati da 3 milioni 402 mila unità nel 2009 a 5 milioni 256 mila unità nel 2019, rilevando una crescita di 1 milione 853 mila unità; di contro i residenti italiani sono passati da 55 milioni 598 mila unità nel 2009 a 55 milioni 104 mila unità nel 2019, con un calo di 494 mila unità (Tab. 2).

*Tab. 2 – Dinamica della popolazione straniera residente per ripartizione geografica. Anni 2009 e 2019. Valori assoluti, variazioni assolute e percentuali, tasso di variazione medio annuo*

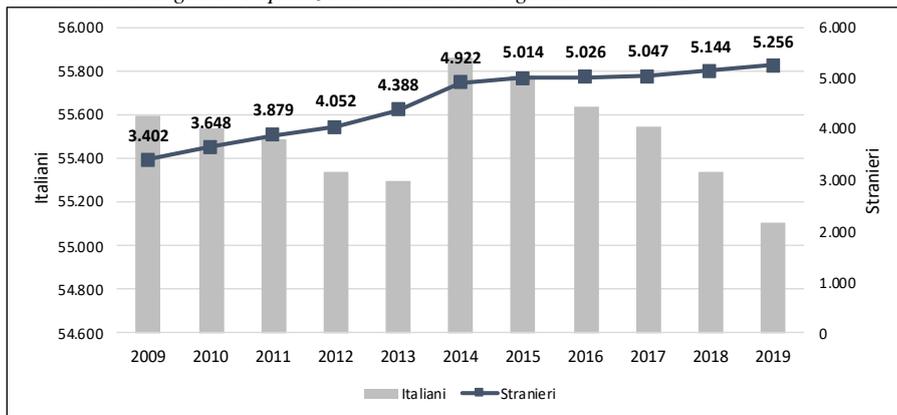
<i>Ripartizione geografica</i>	<i>Popolazione residente al 1° gennaio 2009</i>	<i>Popolazione residente al 1° gennaio 2019</i>	<i>Var. ass. 2009-2019</i>	<i>Var. % 2009-2019</i>	<i>TVMA 2009-2019</i>
Nord-ovest	1.210.632	1.764.305	553.673	45,7	3,84%
Nord-est	961.895	1.256.541	294.646	30,6	2,71%
Centro	809.312	1.335.268	525.956	65,0	5,13%
Mezzogiorno	420.596	899.389	478.793	113,8	7,90%
Italia	3.402.435	5.255.503	1.853.068	54,5	4,44%

*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Popolazione residente comunale.*

Complessivamente, i dati evidenziano che l'incremento (+2,3%) del totale della popolazione residente, nel decennio 2009-2019, è attribuibile interamente alla popolazione straniera. In dieci anni l'incidenza della popolazione

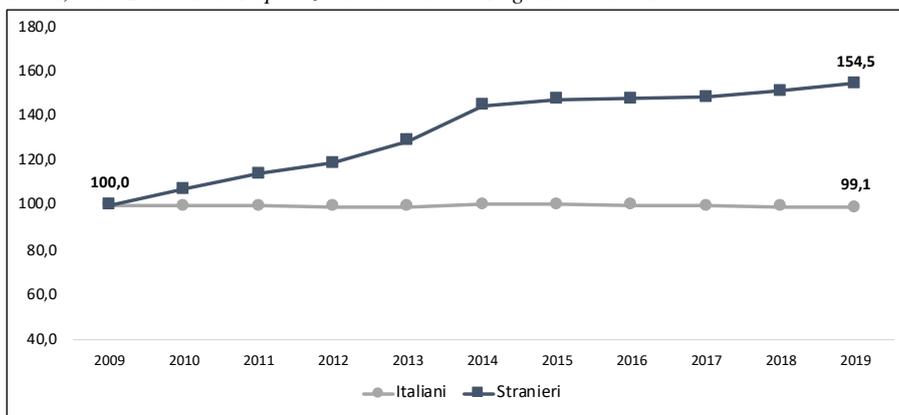
straniera residente sul totale residenti registra una crescita di 2,9 punti percentuali, passando dal 5,8% del 2009 all'8,7% del 2019 (Graf. 1-3).

Graf. 1 – Popolazione residente per nazionalità nel periodo 2009-2019. Anni 2009-2019. Valori assoluti in migliaia. Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Popolazione residente comunale.

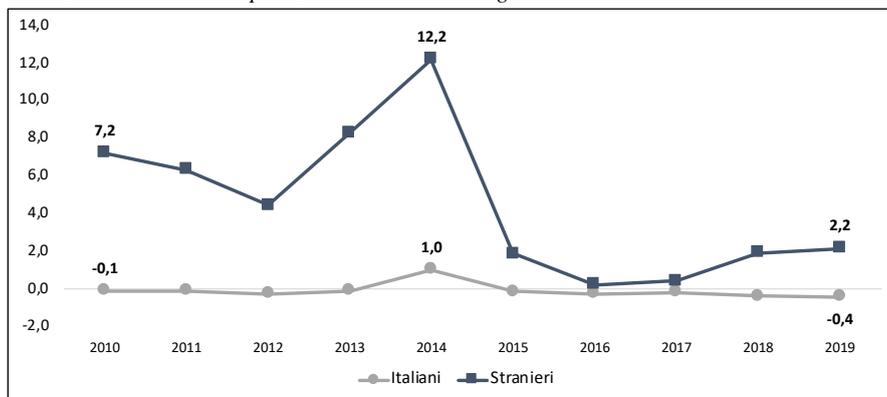
Graf. 2 – Dinamica della popolazione residente per nazionalità. Anni 2009-2019. Numeri indice, base 2009=100. Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Popolazione residente comunale.

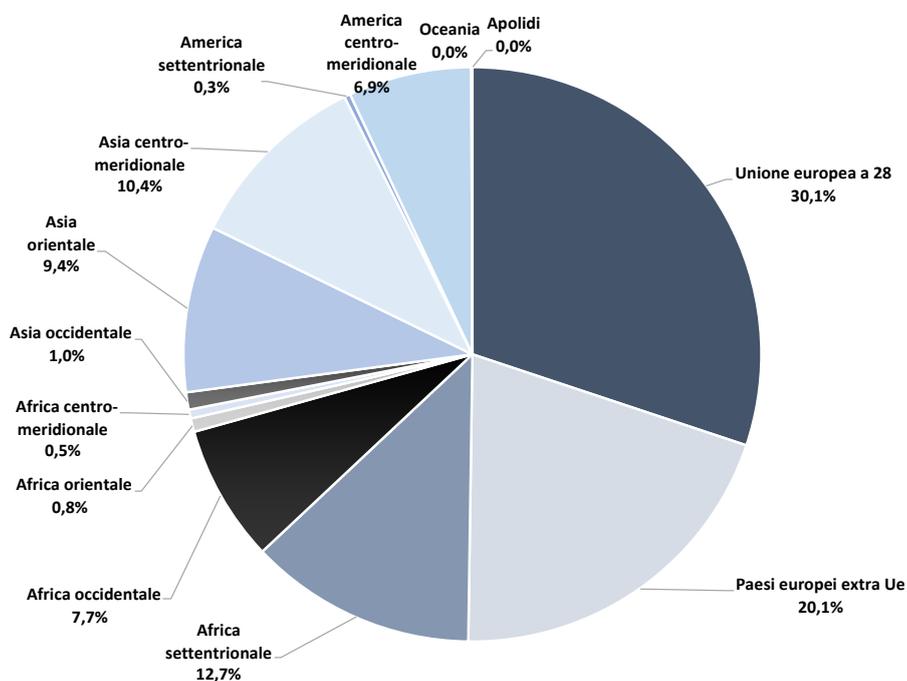
La distribuzione per paese di cittadinanza mostra che la metà (50,2%) degli stranieri residenti al 1° gennaio 2019 nel nostro Paese proviene da paesi europei. Nel dettaglio, il 30,1% (1.583.169 unità) proviene dai paesi appartenenti all'Unione europea (28 paesi) e il 20,1% (1.056.278 unità) da paesi europei extra Ue. Gli stranieri residenti originari dell'Africa settentrionale ammontano a 669.668 unità e rappresentano il 12,7% del totale stranieri residenti; mentre quelli provenienti dall'Asia orientale sono 492.427 unità, pari al 9,4% del totale (Graf. 4).

Graf. 3 – Dinamica tendenziale della popolazione residente per nazionalità. Anni 2009-2019. Variazioni % annuali. Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Popolazione residente comunale.

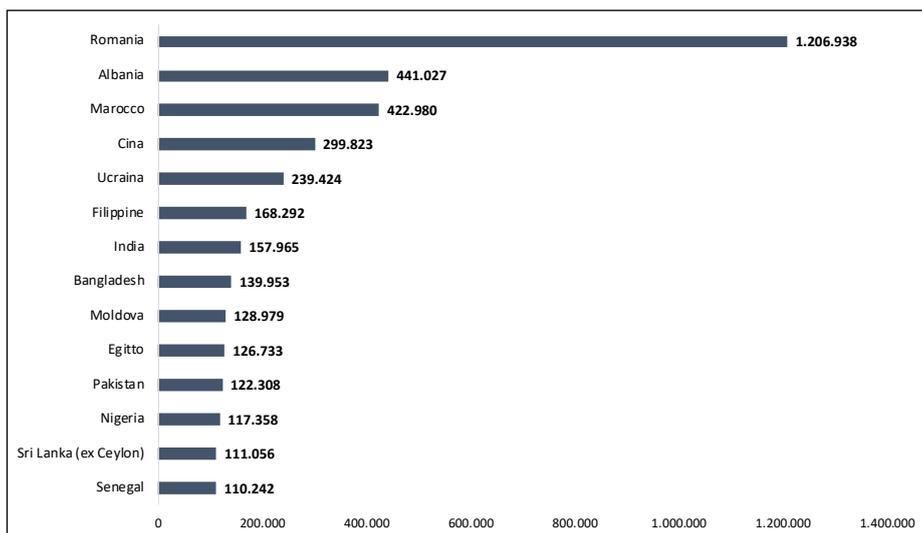
Graf. 4 – Popolazione straniera residente per area geografica di cittadinanza. Anno 2019. Incidenze % su totale popolazione straniera residente al 1° gennaio 2019



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Movimento e calcolo della popolazione straniera residente e struttura per cittadinanza.

In Italia si contano ben 195 cittadinanze diverse di cui 48 con almeno 10 mila residenti ciascuna e, tra queste, 14 con oltre 100 mila. Le cinque nazionalità più numerose – con oltre 200 mila stranieri residenti – sono quella romena (1.206.938 unità), albanese (441.027 unità), marocchina (422.980 unità), cinese (299.823 unità) e ucraina (239.424 unità); complessivamente, rappresentano quasi la metà (49,7%) degli stranieri residenti in Italia (Graf. 5).

*Graf. 5 – Popolazione straniera residente per paese di cittadinanza. Anno 2019. Valori assoluti. Nazionalità con popolazione residente al 1° gennaio 2019 >100.000 unità*



*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Movimento e calcolo della popolazione straniera residente e struttura per cittadinanza.*

## *1.2 I cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia*

Focalizzando l'attenzione sulle comunità straniere extracomunitarie<sup>8</sup>, si rileva che al 1° gennaio 2019 i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia ammontano a 3 milioni 717 mila unità<sup>9</sup>; sostanzialmente stabili rispetto allo stesso periodo del 2018 (3.714.934 unità). Il Centro-nord è l'area dove è maggiore la presenza di cittadini non comunitari regolarmente

<sup>8</sup> L'elaborazione ISTAT su dati del Ministero dell'Interno relativa ai permessi di soggiorno dei cittadini stranieri consente di quantificare gli stranieri regolarmente presenti in Italia secondo le loro caratteristiche socio-demografiche.

<sup>9</sup> Si considerano cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti tutti gli stranieri non comunitari in possesso di valido documento di soggiorno (permesso di soggiorno con scadenza o carta di lungo periodo) e gli iscritti sul permesso di un familiare (ISTAT, 2019c).

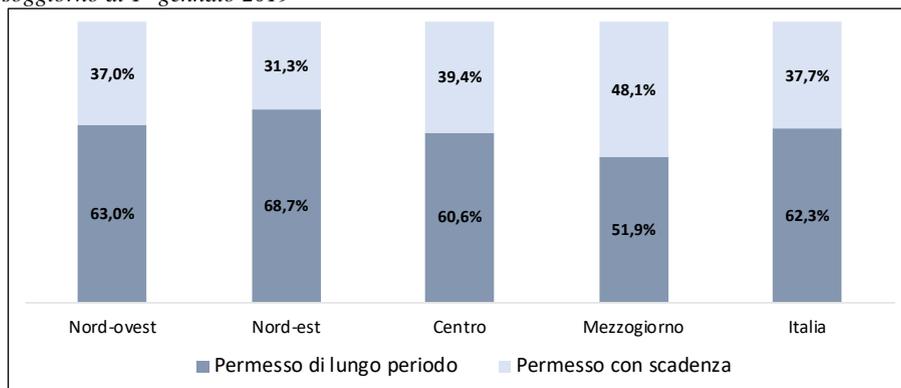
soggiornanti. Nel dettaglio, il Nord-ovest con oltre 1 milione e 315 mila unità è la ripartizione con la più alta quota (35,4%) di cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno (di cui il 63% titolari del permesso di lungo periodo); seguono a distanza ma con incidenze altrettanto significative il Nord-est (25,7%) e il Centro (24,3%) mentre il Mezzogiorno registra una quota significativamente inferiore di stranieri non comunitari regolarmente presenti (14,6%). Il dettaglio territoriale mostra una maggiore propensione all'integrazione e alla stabilizzazione dei cittadini stranieri non comunitari nell'area Centro-nord del Paese (Tab. 3, Graf. 6).

Tab. 3 – Cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti per ripartizione geografica e tipo di permesso. Anno 2019. Valori assoluti e incidenze %. Permessi di soggiorno al 1° gennaio 2019

Ripartizione geografica	Permesso di lungo periodo	Incid. %	Permesso con scadenza	Incid. %	TOTALE	Incid. %
Nord-ovest	829.281	35,8	486.541	34,7	1.315.822	35,4
Nord-est	656.935	28,4	299.946	21,4	956.881	25,7
Centro	547.394	23,6	355.298	25,3	902.692	24,3
Mezzogiorno	281.206	12,1	260.805	18,6	542.011	14,6
Italia	2.314.816	100,0	1.402.590	100,0	3.717.406	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

Graf. 6 – Incidenza dei cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti per tipo di permesso e ripartizione geografica. Anno 2019. Incidenze % su relativo totale permessi di soggiorno al 1° gennaio 2019

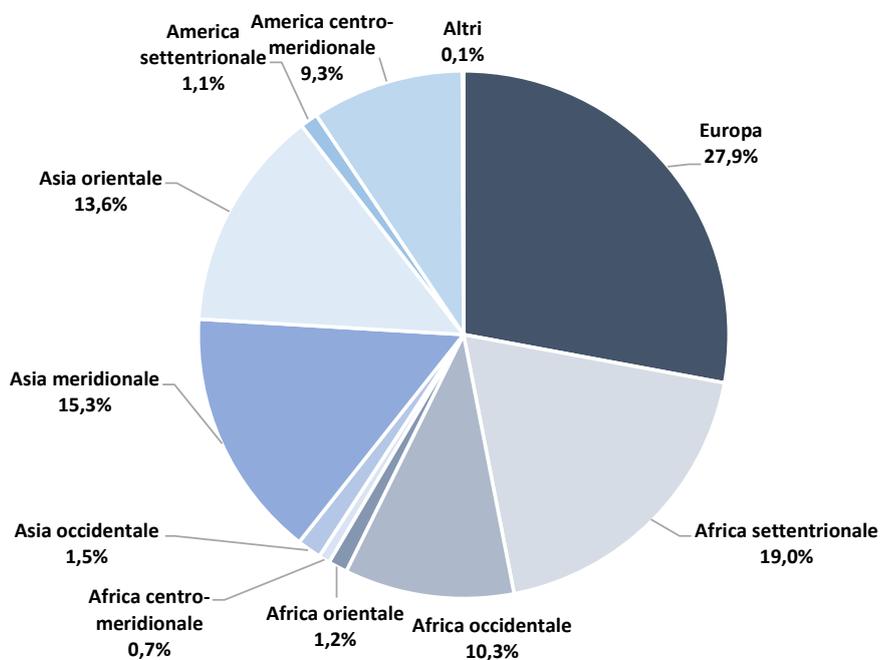


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

Considerando l'area geografica di cittadinanza, si osserva che il 31,2% dei cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno proviene dal continente africano, in misura maggiore dall'Africa settentrionale (il 19%,

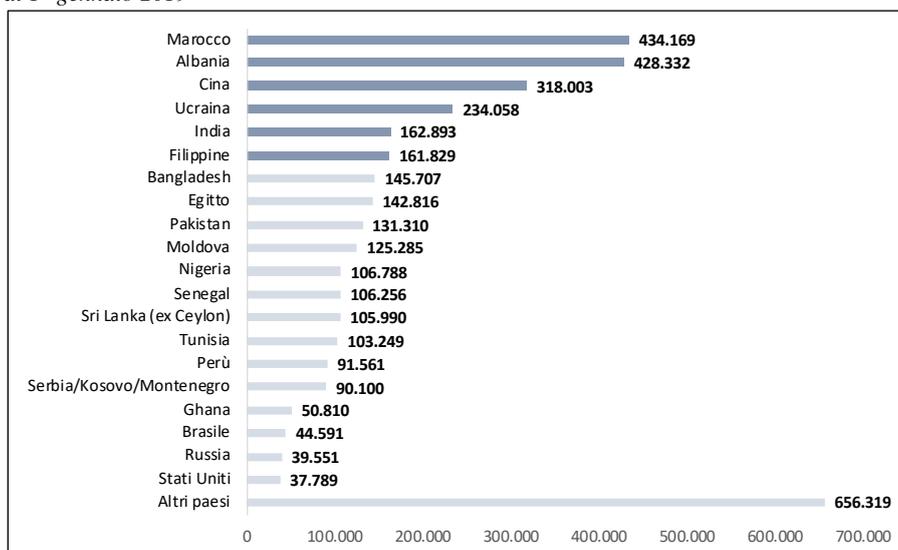
pari a 707.451 unità) e dall’Africa occidentale (il 10,3%, pari a 384.517 unità); il 30,4% proviene dall’Asia – il 15,3% dai paesi dell’Asia meridionale (569.748 unità) e il 13,6% dall’Asia orientale (506.059 unità) – mentre il 27,9% dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti proviene dai paesi dell’Europa (1.037.871 unità). Tra i principali paesi di cittadinanza, i più rappresentativi – con oltre 150 mila cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti – sono il Marocco (434.169 unità), l’Albania (428.332 unità), la Cina (318.003 unità), l’Ucraina (234.058 unità), l’India (162.893 unità) e le Filippine (161.829 unità) (Graf. 7 e 8).

*Graf. 7 – Cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti per area geografica di cittadinanza. Anno 2019. Incidenze % su totale cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti al 1° gennaio*



*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.*

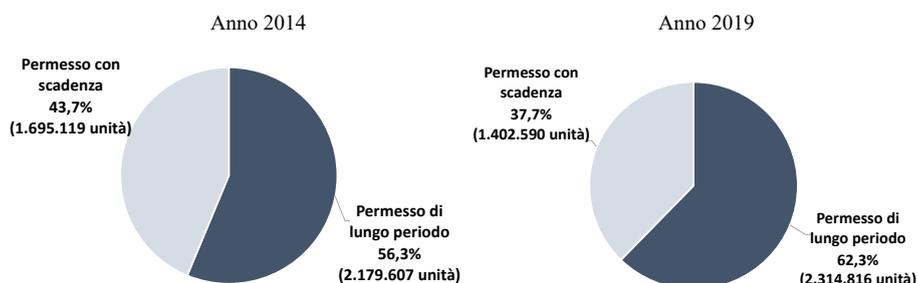
Graf. 8 – Principali paesi di cittadinanza dei cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti. Anno 2019. Valori assoluti. Paesi ordinati per numero di permessi di soggiorno al 1° gennaio 2019



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

Con riferimento al tipo di permesso di soggiorno, si rileva che al 1° gennaio 2019 il 62,3% (2.314.816 unità) dei cittadini stranieri non comunitari sono titolari di un permesso di lungo periodo e il 37,7% (1.402.590 unità) di un permesso con scadenza. Se consideriamo i dati degli ultimi cinque anni disponibili (2014-2019), si osserva una crescita della componente più stabile dei cittadini non comunitari: la quota dei titolari di permessi di lungo periodo, infatti, è passata dal 56,3% del 1° gennaio 2014 al 62,3% del 1° gennaio 2019. Questi ultimi dati evidenziano il consolidamento nel tempo del processo di integrazione e stabilizzazione dei cittadini stranieri non comunitari nel nostro Paese (Box 1).

*Box 1 – Cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti per tipo di permesso di soggiorno. Anni 2014 e 2019. Incidenza % su totale permessi di soggiorno al 1° gennaio dell'anno*



*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.*

Considerando il motivo del permesso con scadenza, si rileva che il 16,5% (613.186 unità) del totale dei cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti sono titolari di un permesso rilasciato per motivi di famiglia<sup>10</sup>, l'11,7% (434.719 unità) sono titolari di un permesso rilasciato per motivi di lavoro<sup>11</sup>; mentre il 7,1% (262.444 unità) degli stranieri extracomunitari regolarmente presenti in Italia ha un permesso per asilo o motivi umanitari<sup>12</sup>.

Prendendo a riferimento il periodo 1° gennaio 2014-1° gennaio 2019, si osserva una minore incidenza – sul totale dei cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno – dei cittadini non comunitari titolari di un permesso di lavoro a fronte di una maggiore incidenza dei titolari di permessi rilasciati per asilo o per motivi umanitari; resta sostanzialmente stabile l'incidenza dei titolari di permessi per motivi di famiglia. Nel dettaglio, la quota di stranieri titolari di un permesso di lavoro sul totale dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti passa dal 21,1% del 2014 all'11,7% del

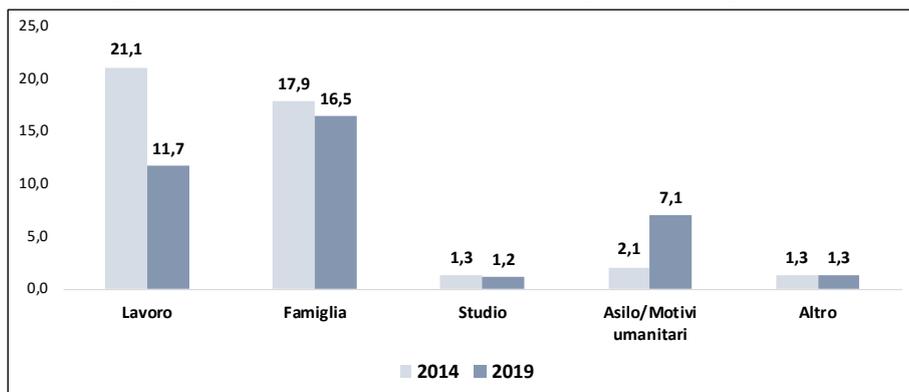
<sup>10</sup> I permessi per motivi di famiglia sono i permessi rilasciati al familiare di uno straniero regolarmente soggiornante, titolare di un valido permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per asilo, per studio, per motivi familiari o per motivi religiosi, di durata non inferiore ad un anno. Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per motivi di lavoro e sono considerati anche i permessi concessi per adozione/affidamento (ISTAT, 2019c).

<sup>11</sup> Il cittadino straniero che viene in Italia per motivi di lavoro deve possedere al momento dell'ingresso un visto per motivi di lavoro a seguito del rilascio del nulla osta da parte dello Sportello Unico competente. Sono considerate tutte le motivazioni che fanno riferimento all'occupazione anche, ad esempio, le persone in attesa o in cerca di occupazione (ISTAT, 2019c).

<sup>12</sup> I permessi per motivi di asilo sono i permessi che vengono rilasciati ai rifugiati, ovvero a coloro che hanno ottenuto il riconoscimento a godere dell'asilo politico da parte del nostro Paese. Nei permessi per motivi umanitari sono raccolte tutte le forme di protezione diverse dall'asilo politico che l'Italia riconosce ai cittadini di paesi terzi (ISTAT, 2019c).

2019 mentre la quota di stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per asilo o motivi umanitari passa dal 2,1% del 2014 al 7,1% del 2019 (Graf. 9).

Graf. 9 – Cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti per motivo del permesso di soggiorno. Anni 2014 e 2019. Incidenze % su totale permessi al 1° gennaio dell'anno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

Considerando i dati sui nuovi permessi di soggiorno rilasciati nell'anno è possibile analizzare i flussi di ingresso dei cittadini non comunitari<sup>13</sup> «con processo migratorio anche temporaneo, che non si traduce necessariamente in un'iscrizione anagrafica»<sup>14</sup>. Nel corso del 2018 – ultimo dato disponibile – sono stati rilasciati 242 mila nuovi permessi di soggiorno, in calo rispetto al 2017 (-7,9%, pari a 20.761 permessi di soggiorno in meno); flessione attribuibile interamente alla significativa diminuzione (-35,9%) degli ingressi dettati dall'emergenza (asilo, richiesta asilo e motivi umanitari). Se consideriamo il motivo del permesso, si rileva che gli ingressi per motivi di famiglia rappresentano la metà (50,7%) del totale mentre gli ingressi per lavoro sono appena il 6% a fronte del 26,8% degli ingressi per asilo, richiesta di asilo o motivi umanitari (Tab. 4).

<sup>13</sup> Con riferimento agli ingressi dei cittadini stranieri non comunitari sono registrati tutti gli ingressi (nuovi rilasci) avvenuti durante l'anno, indipendentemente dal fatto che alla fine dell'anno il permesso sia ancora valido o scaduto. Sono contabilizzati gli ingressi e non le persone. Una persona che ha ottenuto due diversi permessi in uno stesso anno viene contata due volte (ISTAT, 2019c).

<sup>14</sup> ISTAT (2019d), *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, p. 127.

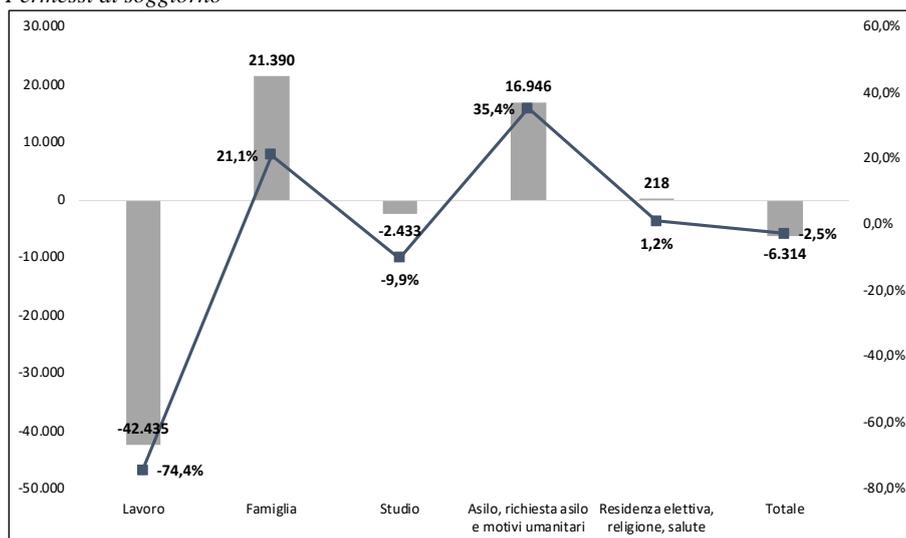
Tab. 4 – Ingressi dei cittadini stranieri non comunitari per motivo del permesso. Anni 2017 e 2018. Valori assoluti, incidenze %, variazioni assolute e percentuali. Permessi di soggiorno rilasciati nell'anno

Motivo del permesso	2017	2018	Incid. %	Var. ass. 2017-2018	Var. % 2017-2018
Lavoro	12.200	14.605	6,0	2.405	19,7
Famiglia	113.549	122.812	50,7	9.263	8,2
Studio	18.323	22.044	9,1	3.721	20,3
Asilo, richiesta asilo e motivi umanitari	101.065	64.819	26,8	-36.246	-35,9
Residenza elettiva, religione, salute	17.633	17.729	7,3	96	0,5
Totale	262.770	242.009	100,0	-20.761	-7,9

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

Con riferimento al periodo 2014-2018, si osserva una diminuzione seppur lieve degli ingressi del 2,5%, pari a 6.314 unità in meno rispetto al 2014. Nel dettaglio, si rileva un'importante diminuzione degli ingressi per lavoro che registrano una flessione del 74,4% (42.435 unità in meno) rispetto al 2014 a fronte del significativo aumento degli ingressi per asilo, richiesta di asilo o motivi umanitari (+35,4%, pari a 16.946 unità in più); nello stesso periodo gli ingressi per motivi di famiglia registrano una crescita del 21,1%, pari a 21.390 unità in più rispetto al 2014 (Graf. 10).

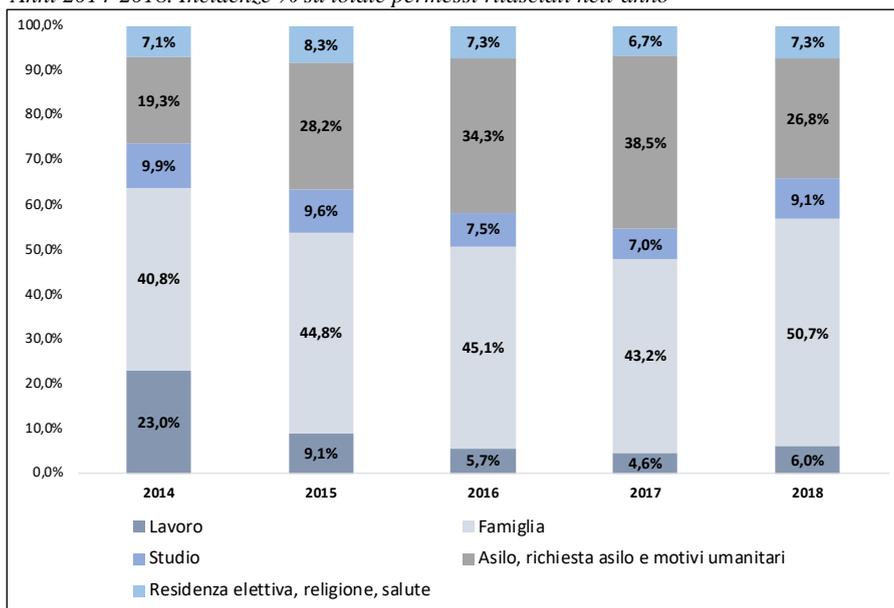
Graf. 10 – Dinamica ingressi dei cittadini stranieri non comunitari per motivo del permesso nel periodo 2014-2018. Anni 2014-2018. Variazioni assolute e percentuali rispetto al 2014. Permessi di soggiorno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

I dati evidenziano come siano cambiate nel tempo le migrazioni nel nostro Paese. In particolare, nel 2014 gli ingressi per lavoro rappresentavano il 23% del totale a fronte del 6% del 2018; di contro gli ingressi dettati dall'emergenza (asilo, richiesta di asilo e motivi umanitari) rappresentavano il 19,3% del totale nel 2014 a fronte del 26,8% nel 2018 (Graf. 11).

Graf. 11 – Incidenza ingressi dei cittadini stranieri non comunitari per motivo del permesso. Anni 2014-2018. Incidenze % su totale permessi rilasciati nell'anno



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri.

I dati segnano il *passaggio* – ancora in corso – da un’immigrazione prevalente *per motivi di lavoro* ad un’immigrazione più di *emergenza*; a conferma del «mutamento dei modelli migratori verso movimenti di popolazione connessi a fattori di spinta dalle aree di origine, piuttosto che a fattori di attrazione delle realtà di destinazione»<sup>15</sup>.

In questo contesto, una perimetrazione *puntuale* della popolazione straniera *realmente* presente nel nostro Paese non è di facile definizione per i noti *limiti* delle statistiche che, sebbene rilevino una parte significativa degli stranieri, non consentono di individuarne la componente non residente sia

<sup>15</sup> G. Alleva, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, Audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Roma 9 novembre 2016, p. 5.

essa regolare o irregolare. Nel merito, la condizione di regolarità o irregolarità di un cittadino straniero è *mutevole* nel tempo. Nei fatti, un immigrato diventa irregolare se a seguito della scadenza del permesso che lo ha autorizzato all'ingresso si trattiene sul territorio del paese ospitante; tuttavia, nel tempo può ritrovarsi nuovamente in una condizione di regolarità, per esempio, per acquisizione di un permesso di lavoro o per acquisizione di cittadinanza per matrimonio. In quest'ottica, appare evidente come la condizione di regolarità o irregolarità di un migrante sia definita dalla legislazione del paese ospitante e non sia quindi «un'etichetta indelebile ma un attributo mutevole»<sup>16</sup>.

### 1.3 La povertà tra gli stranieri

Nella maggior parte dei paesi OCSE, gli immigrati hanno un rischio maggiore rispetto ai nativi di vivere in famiglie in condizione di povertà relativa (la povertà relativa corrisponde al 60% del reddito mediano disponibile, equivalente in ogni paese). In media sia nei paesi OCSE sia nei paesi dell'Unione europea, quasi il 30% di immigrati vive in una situazione di povertà relativa. In Italia la quota raggiunge il 38,2%, più del doppio dei nativi (18,5%). Il rischio di povertà per gli immigrati è dunque molto più elevato in Italia che negli altri paesi OCSE, soltanto in Spagna e in Grecia gli immigrati hanno un tasso di povertà maggiore<sup>17</sup>.

Nel 2018 l'ISTAT stima oltre 1 milione e 500 mila persone straniere in condizione di povertà assoluta, il 30,3% degli stranieri residenti nel nostro Paese. Quest'ultimo dato evidenzia quanto i cittadini stranieri siano particolarmente *vulnerabili*: uno straniero residente su tre è in condizione di povertà assoluta a fronte di un italiano su sedici (il 6,4% dei cittadini italiani, pari a 3 milioni 517 mila individui) (Tab. 5).

Tab. 5 – Individui in povertà assoluta per cittadinanza. Anno 2018. Valori assoluti in migliaia e incidenza percentuali

Cittadinanza	Individui in povertà assoluta (valori in migliaia)	Incidenza di povertà assoluta
Individui italiani	3.517	6,4
Individui stranieri	1.523	30,3
Totale	5.040	8,4

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Statistiche ISTAT sulla povertà.

<sup>16</sup> M. Ambrosini, voce *Migrazioni* in *Glossario delle disuguaglianze sociali* sul portale web [disuguaglianzesociali.it](http://disuguaglianzesociali.it), [www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=48](http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=48), ultima consultazione 30 maggio 2020.

<sup>17</sup> IX Rapporto annuale *Gli stranieri nel mercato del lavoro* a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, 2019, pp. 21-22.

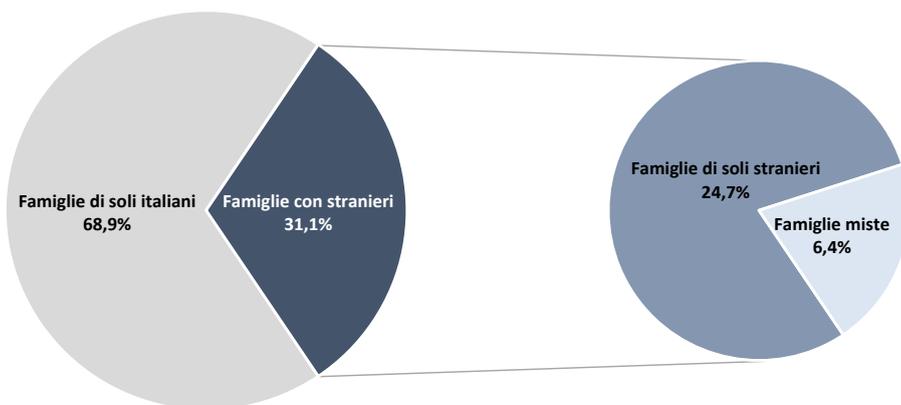
Nonostante le famiglie con stranieri siano appena l'8,7% delle famiglie residenti in Italia, esse rappresentano il 31,1% delle famiglie in condizioni di povertà assoluta<sup>18</sup> (567 mila unità). Nel merito, le famiglie con stranieri evidenziano una maggiore *fragilità*, il rischio di essere in condizioni di povertà assoluta è cinque volte più elevato di quello delle famiglie italiane: l'incidenza di povertà assoluta per le famiglie con stranieri è, infatti, pari al 25,1% a fronte del 5,3% osservato per le famiglie italiane; e se si considerano le famiglie composte esclusivamente da stranieri l'incidenza di povertà assoluta è ancora maggiore e raggiunge il 27,8% (Tab. 6, Graf. 12).

Tab. 6 – Famiglie in povertà assoluta per cittadinanza dei componenti. Anno 2018. Valori assoluti in migliaia e incidenze percentuali

Cittadinanza dei componenti	Famiglie in povertà assoluta (valori in migliaia)	Incidenza di povertà assoluta
Famiglie di soli italiani	1.254	5,3
Famiglie di soli stranieri	451	27,8
Famiglie miste	117	18,2
Famiglie con stranieri	567	25,1
Totale	1.822	7,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Statistiche ISTAT sulla povertà.

Graf. 12 – Incidenza delle famiglie in povertà assoluta per cittadinanza dei componenti. Anno 2018. Incidenze % su totale famiglie in povertà assoluta

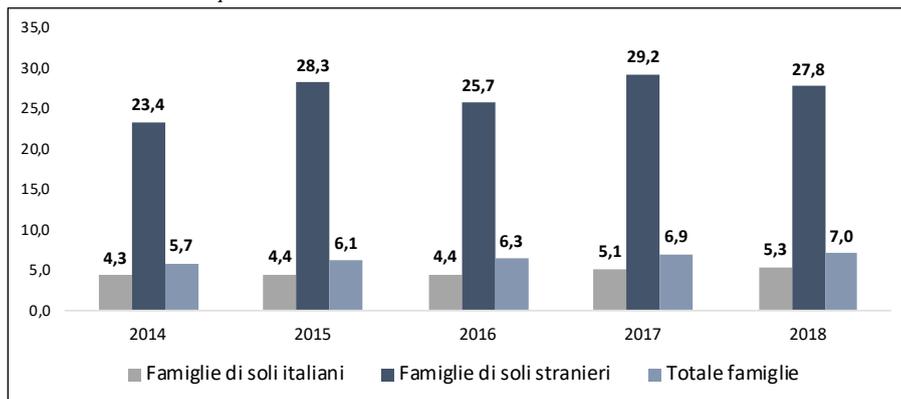


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Statistiche ISTAT sulla povertà.

<sup>18</sup> Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta e varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza (ISTAT, 2019e).

Se consideriamo un arco temporale di cinque anni (2014-2018), al 2018 si rileva un aumento dell'incidenza di povertà assoluta rispetto al 2014 sia per i nuclei familiari italiani sia per quelli stranieri; tuttavia l'incidenza della povertà sul totale del rispettivo gruppo cresce di più per le famiglie di soli stranieri (+4,4 punti percentuali) rispetto a quelle composte da soli italiani (+1,0 punti percentuali) (Graf. 13).

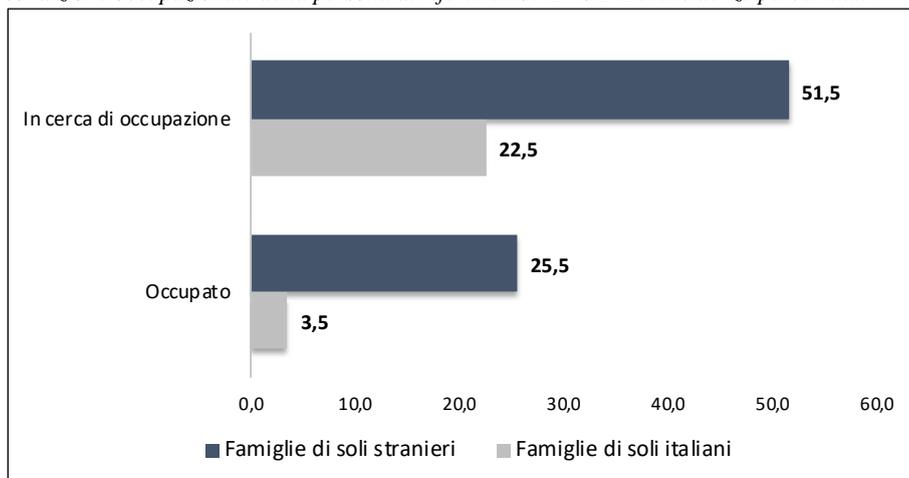
Graf. 13 – Incidenza di povertà assoluta delle famiglie per cittadinanza dei componenti. Anni 2014-2018. Incidenze percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Statistiche ISTAT sulla povertà.

Il quadro che emerge dai suddetti dati mette in evidenza quanto le famiglie straniere siano sensibilmente più *esposte* a condizioni economiche critiche rispetto a quelle italiane. Anche considerando la condizione occupazionale della persona di riferimento del nucleo familiare, si osserva che oltre la metà (51,5%, più di 66 mila famiglie) delle famiglie composte da soli stranieri è in condizioni di povertà assoluta laddove la persona di riferimento è in cerca di una occupazione; se si considerano le famiglie di soli italiani l'incidenza è più che dimezzata (22,5%) (Graf. 14).

Graf. 14 – Incidenza di povertà assoluta delle famiglie per cittadinanza dei componenti e condizione occupazionale della persona di riferimento. Anno 2018. Incidenze percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Statistiche ISTAT sulla povertà.

La condizione di povertà, tuttavia, non sempre è associata alla mancanza di una occupazione; sebbene il lavoro possa rappresentare una *via d'uscita* da una condizione di indigenza economica «avere un lavoro non sempre è sufficiente a proteggere dalla povertà se stessi e la propria famiglia»<sup>19</sup>. A riguardo, i dati Eurostat<sup>20</sup> evidenziano come l'Italia sia uno dei paesi della Unione europea in cui il rischio di vivere in una famiglia povera nonostante si abbia una occupazione è tra i più alti e interessa il 12,2% degli occupati a fronte di una media europea a 28 del 9,4%. Si sconta il fatto che oggi molti lavoratori sono poveri (*working poor*) e questa condizione chiama in causa la questione relativa alla remunerazione del lavoro. Nei fatti redditi da lavoro bassi – sovente legati ad impieghi *esecutivi* tipici del mercato del lavoro degli stranieri, in particolare di quelli extracomunitari – non sono sufficienti a raggiungere la soglia di spesa minima necessaria per l'acquisto di beni di prima necessità e di servizi essenziali e quindi non adeguati a *mantenere una famiglia*. Tale condizione interessa in misura significativamente maggiore i cittadini stranieri: se tra i nativi occupati l'incidenza di povertà assoluta riguarda il 3,5% delle famiglie italiane, la condizione di povertà assoluta raggiunge una famiglia straniera su quattro (25,5%) nonostante la persona di riferimento sia occupata (Graf. 14). A riguardo si rileva che il mercato del lavoro degli stranieri si caratterizza principalmente per impieghi a basso profilo professionale: tra gli occupati dipendenti

<sup>19</sup> C. Saraceno, *Il lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Neodemos, 10 aprile 2018, p. 1.

<sup>20</sup> Dati Eurostat al 2018 basati sull'indagine EU-SILC; dati disponibili all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesov110/default/table?lang=en>, ultima consultazione 30 maggio 2020.

stranieri appena l'1,2% ricopre un ruolo dirigenziale o simile (lo 0,4% ha la qualifica di *dirigente* e lo 0,8% ha la qualifica di *quadro*) a fronte del 7,8% dei nativi occupati dipendenti (l'1,9% ha la qualifica di *dirigente* e il 5,9% ha la qualifica di *quadro*). Di contro oltre tre dipendenti stranieri su quattro (76,8%) sono impiegati con la qualifica di *operaio* mentre tra gli occupati italiani la quota è di gran lunga inferiore e pari al 31,4% del relativo totale<sup>21</sup>. E se consideriamo la cittadinanza degli stranieri si osservano sensibili differenze tra gli occupati stranieri comunitari e quelli extracomunitari, in particolare per le professioni altamente qualificate (Tab. 7).

Tab. 7 – Occupati per posizione nella professione e cittadinanza. Anno 2018. Valori percentuali. Occupati di 15 anni e oltre

Posizione nella professione	Italiani	Stranieri			Totale
		Totale	di cui		
			UE	Extra UE	
Dipendente	75,9	87,3	89,2	86,4	77,1
Apprendista	0,6	0,6	0,3	0,8	0,6
Dirigente	1,9	0,4	0,7	0,2	1,8
Impiegato	36,0	8,7	10,8	7,7	33,1
Lavoratore presso il proprio domicilio per conto di un'impresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaio	31,4	76,8	75,8	77,3	36,2
Quadro	5,9	0,8	1,6	0,4	5,3
Indipendente	24,1	12,7	10,8	13,6	22,9
Coadiuvante nell'azienda di un familiare	1,3	0,6	0,5	0,6	1,2
Collaborazione coordinata e continuativa	0,6	0,4	0,7	0,2	0,5
Imprenditore	1,3	0,5	0,4	0,5	1,2
Lavoratore in proprio	13,6	9,3	6,6	10,6	13,2
Libero professionista	6,8	1,3	1,7	1,0	6,2
Prestazione d'opera occasionale	0,5	0,6	0,8	0,6	0,5
Socio di cooperativa	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IX Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, p. 45.

<sup>21</sup> Elaborazioni dati Direzione SAS di ANPAL Servizi su microdati RCFL-ISTAT, IX Rapporto annuale *Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia* a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, 2019.

I dati confermano che sovente agli immigrati sono *riservate* «le mansioni meno ambite, per le quali le necessità di manodopera non sono coperte dall’offerta di lavoro nazionale. Possiamo parlare in proposito dei ‘lavori delle cinque P’: pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente»<sup>22</sup>. In questo contesto, in modo particolare per gli stranieri appare evidente, per richiamare Saraceno, il deterioramento della funzione protettiva dell’occupazione rispetto al rischio di povertà<sup>23</sup>.

## 2. Quali prestazioni a sostegno del reddito per quale popolazione straniera

Nel dibattito in materia di prestazioni a sostegno del reddito emergono almeno tre aspetti nodali: (i) l’identificazione delle aree di intervento in risposta ai differenti *bisogni materiali e sociali*; (ii) la definizione dell’*area del bisogno* – la platea dei potenziali beneficiari – *coerente* con la selezione dei requisiti di accesso alle prestazioni; (iii) le risorse da destinare a sostegno della misura.

La complessità degli elementi che il dibattito ci consegna richiama almeno quattro rilevanti nodi concettuali: (i) la povertà; (ii) l’integrazione e l’inclusione sociale; (iii) la cittadinanza; (iv) la disponibilità di risorse. Nell’insieme problematiche che si presentano con una forza e un’urgenza molto elevate anche in virtù della pervasività del fenomeno migratorio degli ultimi anni. I flussi migratori, nei fatti, stanno generando nuove dinamiche sociali e geografiche e stanno segnando la nascita di *nuove fragilità sociali e bisogni materiali*. Queste emergenze, cui non è facile trovare soluzioni condivise, rappresentano un banco di prova per il nostro sistema di *welfare*, non sempre dotato di adeguati strumenti e risorse in grado di corrispondere ai cambiamenti sociali e demografici.

In questa prospettiva, la selezione dei requisiti di accesso alle prestazioni a sostegno del reddito – che nei fatti delimitano il diritto al godimento delle stesse – diventa uno dei temi più delicati e il progressivo ridimensionamento delle risorse pubbliche in materia di *welfare* amplifica in misura maggiore la questione. Di fronte alla crescente differenziazione dei bisogni sociali, in un contesto di scarsità di risorse disponibili emerge in tutta la sua complessità la difficoltà di fornire risposte ai bisogni delle diverse categorie sociali. E se la categoria è quella dei cittadini stranieri, non di rado, fa eco la tesi secondo la quale il cittadino straniero non avrebbe diritto ad una partecipazione paritaria al *welfare* rispetto al cittadino nativo che vanterebbe sull’intervento

---

<sup>22</sup> M. Ambrosini, voce *Migrazioni* in *Glossario delle disuguaglianze sociali* sul portale *web disuguaglianzesociali.it*, cit.

<sup>23</sup> C. Saraceno, *Il lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, cit., p. 2.

dello Stato un diritto di precedenza, conseguenza immediata e diretta della titolarità dello *status civitatis*<sup>24</sup>.

Ma chi sono gli immigrati? Secondo le raccomandazioni delle Nazioni Unite sulle statistiche delle migrazioni internazionali<sup>25</sup>, si parla di migrazione internazionale quando una persona cambia il proprio paese di residenza abituale per un periodo di almeno dodici mesi. Nel contesto dell'Unione europea, «persona che stabilisce la sua dimora abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo di dodici mesi, o che si presume essere tale, dopo aver avuto in precedenza la propria dimora abituale in un altro Stato membro o in un paese terzo»<sup>26</sup>. A margine si affianca una *rappresentazione sociale* che guarda oltre il mero significato convenzionale della parola «di fatto noi definiamo come immigrati solo una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro paese. Ne sono esenti non solo i cittadini francesi e tedeschi ma pure giapponesi e statunitensi anche quando ricadono nella definizione convenzionale [...] Raramente si contesta ad un cittadino statunitense o giapponese il diritto di entrare, uscire e circolare nel nostro paese [...] Lo stesso vale per il termine extracomunitari, un concetto giuridico (non appartenenti all'Unione europea), diventato invece sinonimo di immigrati, con conseguenze paradossali: non si applica a svizzeri o canadesi, ma molti continuano ad usarlo per i rumeni [...] Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque ai nostri occhi soltanto gli stranieri che classifichiamo come poveri, mai quelli originari di paesi sviluppati»<sup>27</sup>. In questo contesto, la percezione che una maggiore presenza di immigrati possa peggiorare la condizione economica dei cittadini nativi – nell'idea che possano ridursi le opportunità di lavoro – oppure possa *ridimensionare* i diritti degli stessi, in particolar modo i diritti sociali, appare *spiegata*. In quanto *poveri per definizione*, infatti, gli stranieri sono persone bisognose di assistenza sociale e trasferimenti monetari, quindi a carico dell'intera collettività. Questa rappresentazione *apre* una sorta di competizione tra i cittadini nativi e i cittadini stranieri, come se questi ultimi fossero *concorrenti* sul piano della titolarità dei diritti sociali e di cittadinanza.

A conferma, l'indagine Eurobarometro<sup>28</sup> rileva che oltre la metà dei cittadini italiani (51%) pensa che l'immigrazione dai paesi non comunitari sia

---

<sup>24</sup> A. Guariso (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*, Servizio Antidiscriminazione ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), Fondazione Charlemagne, 2018, p. 5.

<sup>25</sup> United Nations, *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, Statistical Papers, Series M, N° 58, Rev.1, United Nations, New York, 1998.

<sup>26</sup> Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

<sup>27</sup> M. Ambrosini, *Migranti*, Egea, Milano, 2019, § 1.2.1.

<sup>28</sup> Commissione Europea, *Integration of immigrants in the European Union, Special Eurobarometer 469*, European Union 2018.

un problema<sup>29</sup> a fronte del 38% registrato in media nei 28 paesi dell'Unione europea; mentre il 63% ritiene che gli immigrati siano un peso per il nostro sistema di *welfare*<sup>30</sup>, il 56% è la media osservata nei paesi Ue a 28. In questa cornice, si aggiunge una narrazione *distorta* del fenomeno migratorio e del rapporto tra immigrazione e sostenibilità del nostro sistema di *welfare*. Al di là di ogni percezione, tuttavia, non si può tralasciare l'importante contributo che gli immigrati offrono al finanziamento del nostro sistema di protezione sociale: una funzione destinata a crescere nei prossimi decenni<sup>31</sup>.

Allo stesso modo, è opportuno evidenziare che l'impatto economico e sociale dei flussi migratori nei paesi di accoglienza – senza dubbio importante in termini di numeri e risorse – pone le democrazie contemporanee di fronte a nuove sfide culturali e non. In presenza di nuovi e differenti bisogni sociali occorre sperimentare forme inedite di *welfare* che chiamano in causa un nuovo paradigma che non discrimini *l'area del bisogno* rispetto a requisiti di accesso *escludenti* (cittadinanza, anzianità di residenza, etc.), in un'ottica di contrapposizione tra popolazione autoctona e popolazione straniera, bensì apra a criteri che facciano appello soltanto alla condizione di disagio economico e sociale e alla definizione delle *aree del bisogno*.

### 3. Il reddito di cittadinanza: una prestazione a misura dei cittadini italiani? Alcune riflessioni

Un'ulteriore complessità si ravvisa in un sistema di *welfare frammentato* e per certi versi *disorganico*, riflesso di politiche che non favoriscono una pianificazione di obiettivi ad ampio respiro e che, sul versante delle risposte, sono per lo più orientate verso una complessa pluralità di prestazioni e servizi sociali che, per certi versi, finiscono con il disperdere la dotazione delle risorse tra fonti di finanziamento, soggetti erogatori e sistema di offerta. In questa cornice, non si rintraccia una misura *organica* di contrasto alla povertà che sia *legata unicamente* alla condizione di indigenza.

Lo stesso reddito di cittadinanza – istituito con il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019 – si configura come una «misura fondamentale di politica attiva del

---

<sup>29</sup> Intervistati che hanno risposto alla domanda: *In generale, pensa che l'immigrazione da Paesi esterni all'UE oggi sia più un problema o più un'opportunità per l'Italia?*. Nella domanda, per immigrato si intende una persona nata al di fuori dell'UE che risiede ora legalmente in un paese UE.

<sup>30</sup> Intervistati che hanno risposto alla domanda: *Lei è d'accordo o in disaccordo con l'affermazione: complessivamente gli immigrati sono un peso per il nostro sistema di welfare (stato sociale)*. Nella domanda, per immigrato si intende una persona nata al di fuori dell'UE che risiede ora legalmente in un paese UE.

<sup>31</sup> T. Boeri in *XVI Rapporto annuale Inps*, Roma 4 luglio 2017, p. 11.

lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale...»<sup>32</sup>. Il legislatore, nei fatti, *affronta* con un unico strumento due problematiche, ugualmente importanti ma in sostanza diverse: la povertà e la disoccupazione. Nel merito, tuttavia, vale la pena rilevare che, diversamente dal reddito di inclusione, il legislatore ha contemplato la cumulabilità del reddito di cittadinanza con le indennità di disoccupazione (NASpI e DIS-COLL) e con ogni altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria, seppure concorrono alla determinazione del reddito familiare.

In questa cornice, il reddito di cittadinanza – in quanto misura di *politica attiva del lavoro* e di *contrasto alla povertà* – si configura come un reddito minimo *garantito*<sup>33</sup> e *condizionato* all'immediata disponibilità al lavoro o all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale da parte di tutti i componenti del nucleo familiare<sup>34</sup>. L'accesso alla prestazione è quindi *vincolato* alla partecipazione attiva del beneficiario (o dei componenti il nucleo familiare) al mercato del lavoro o ad un progetto di inserimento lavorativo o di inclusione sociale. Tali condizionalità se da una parte possono rappresentare un importante passo in avanti verso un *welfare* pro-attivo, dall'altra richiedono – per l'elaborazione, l'attuazione e la gestione del progetto – una pubblica amministrazione efficiente, munita di risorse economiche e di personale con competenze adeguate e un'ideale preparazione professionale; caratteristiche che di rado contraddistinguono quella italiana<sup>35</sup>. Per alcune categorie di soggetti<sup>36</sup>, tuttavia, la normativa prevede l'esonero dai suddetti obblighi; tale eccezione favorisce una ricalibratura della prestazione verso la lotta alla povertà, altrimenti tarata in misura maggiore sulla lotta alla disoccupazione. Ad ogni modo, come sostengono Ambrosini e Guariso<sup>37</sup>, resta sullo sfondo il tema di una Costituzione *lavorista* che ha scelto di tutelare il povero in quanto lavoratore (articolo 36) o in quanto inabile al lavoro (articolo 38) e che sembra non contenere una norma sul contrasto alla povertà in quanto tale.

---

<sup>32</sup> Art. 1, comma 1 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>33</sup> Nel rispetto dei limiti reddituali e patrimoniali ex art. 2 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 1 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>35</sup> A. Guariso (a cura di), *op. cit.*, p. 6.

<sup>36</sup> Tra gli altri si annoverano i minorenni, i componenti con carichi di cura, persone con disabilità, etc. cfr. art. 4, comma 2 e 3 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>37</sup> M. Ambrosini, A. Guariso, *Rdc impedito agli stranieri: dubbi di incostituzionalità*, *lavoce.info*, 24 maggio 2019.

La misura ha come destinatario il nucleo familiare, nell'idea che «la povertà è prevalentemente un concetto familiare piuttosto che individuale»<sup>38</sup>; pertanto il reddito di cittadinanza è riconosciuto *ai nuclei familiari* che siano *in possesso cumulativamente al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio* di specifici requisiti: (i) cittadinanza, residenza e soggiorno; e (ii) economici.

### 3.1 I requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno

Con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno il legislatore introduce criteri piuttosto restrittivi, in particolar modo per i cittadini stranieri. L'introduzione del requisito di cittadinanza, infatti, evidenzia la differenza di trattamento nell'accesso alla prestazione tra i cittadini italiani e quelli stranieri, *tradendo* un'idea di *welfare* inclusivo e universale. «Il componente richiedente il beneficio deve essere: in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea [...] ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»<sup>39</sup>. Nel merito, la differenza appare rilevante tra i cittadini stranieri appartenenti all'Unione europea – che nei fatti hanno gli stessi diritti dei cittadini italiani – e i cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea. Questi ultimi, infatti, devono essere in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo<sup>40</sup>, il quale *può essere rilasciato al cittadino straniero in possesso, da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, a condizione che dimostri la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo (pari a 5.953,87 euro per il 2019)*<sup>41</sup>. Questo assetto riconosce il diritto a ricevere la prestazione di sostegno al reddito in capo agli stranieri *lungosoggiornanti* che, in quanto tali, già

---

<sup>38</sup> A. Gorga, *Reddito di cittadinanza: generoso con i single e parsimonioso con le famiglie numerose*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 11 febbraio 2019, p. 5.

<sup>39</sup> Art. 2 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>40</sup> Con il d. lgs. n. 3 dell'8 gennaio 2007 è stata data attuazione alla direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Il decreto, riscrivendo completamente l'articolo 9 del Testo Unico sull'immigrazione (d. lgs. n. 28 del 25 luglio 1998), ha sostituito la vecchia carta di soggiorno con il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. E con l'aggiunta di un nuovo articolo (art. 9 bis) ha regolato la posizione giuridica nel territorio nazionale degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo rilasciato da altro Stato membro dell'Unione europea.

<sup>41</sup> Condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti, disponibili sul portale *Integrazione Migranti*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: [www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/procedureitalia/Pagine/PERMESSO-DI-SOGGIORNO-CE-PER-LUNGO-SOGGIORNANTI.aspx](http://www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/procedureitalia/Pagine/PERMESSO-DI-SOGGIORNO-CE-PER-LUNGO-SOGGIORNANTI.aspx), ultima consultazione 30 maggio 2020.

dispongono di un reddito minimo, con l'esclusione dal beneficio proprio di quanti potenzialmente più bisognosi. Per i cittadini stranieri si è quindi limitato l'accesso al reddito di cittadinanza ai soli titolari di determinati permessi, subordinando l'erogazione della prestazione al criterio selettivo del *titolo di soggiorno* e circoscrivendo nei fatti la platea dei potenziali beneficiari<sup>42</sup>. A titolo esemplificativo, sono stati esclusi dalla misura i cittadini stranieri provenienti da paesi terzi titolari del *permesso unico* che consente loro di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro<sup>43</sup>. Pertanto, per i soli cittadini stranieri di paesi terzi l'accesso al reddito di cittadinanza, in quanto circoscritto ai soli titolari di permesso UE di lungo periodo, è in qualche modo *subordinato* alla disponibilità di un reddito minimo – condizione non richiesta ai cittadini italiani – discriminando, nei fatti, l'*area del bisogno* rispetto alla nazionalità. In ultima analisi, nel decreto legge non sono stati considerati i cittadini stranieri titolari di protezione internazionale e gli apolidi; a tale mancanza, tuttavia, si è ovviato con l'inserimento di suddette categorie nel modulo di presentazione della domanda.

Un ulteriore elemento di criticità si ravvisa nell'introduzione del requisito di lunga residenza. Per accedere alla misura – al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata della prestazione – è infatti richiesto il possesso in capo a tutti i richiedenti – italiani e stranieri – della residenza sul territorio nazionale da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Il criterio è senza dubbio peggiorativo rispetto a quello stabilito per il reddito di inclusione per il quale si richiedeva una residenza continuativa biennale. La questione non è di poco conto in quanto, sebbene il possesso del requisito è previsto *indifferentemente* per i cittadini italiani e i cittadini stranieri – nel rispetto del principio di uguaglianza e senza alcun discrimine rispetto alla nazionalità – appare del tutto evidente che un periodo di tempo così lungo tende a penalizzare in misura maggiore la popolazione straniera. A riguardo, si consideri che il termine di dieci anni di residenza sul territorio nazionale coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana per residenza<sup>44</sup>. Tale condizionalità, nei fatti, non favorisce

---

<sup>42</sup> A riguardo la Corte Costituzionale con la sentenza 306/2008 considerato in diritto: «È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

<sup>43</sup> Il permesso unico è un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi, ex art. 2 direttiva 2011/98/UE.

<sup>44</sup> La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica, ex art. 9, comma 1,

l'accesso alla prestazione alle famiglie straniere le quali, pur trovandosi in condizioni economiche critiche, rimangono sovente escluse dal beneficio anche per il solo requisito della residenza. Nel merito, un arco temporale di dieci anni appare sproporzionato anche se si fa appello al principio di *radicamento territoriale* che escluda una residenza *occasionale* del beneficiario della prestazione. Pertanto un requisito di lunga residenza può ragionevolmente rappresentare «una discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza [...] in effetti, salvo pochi connazionali di rientro dalle terre di emigrazione, la percentuale di italiani che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale è enormemente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri»<sup>45</sup>. Diversamente, l'introduzione di un requisito territoriale con un vincolo temporale più breve avrebbe rappresentato, senza alcun dubbio, una condizione meno restrittiva e più *inclusiva* della componente straniera della popolazione.

Per un confronto a livello europeo, prendiamo a riferimento uno studio dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica<sup>46</sup> nel quale, a partire da un report della Commissione europea del 2016, si evidenziano le differenze tra i diversi paesi europei, in termini di requisiti territoriali richiesti agli stranieri per accedere alla misura del reddito minimo. Nel dettaglio, alcuni paesi adottano ragionevolmente un requisito territoriale *inclusivo*, quale la normale residenza come nel caso di Austria, Estonia, Francia, Irlanda, Olanda, Regno Unito, Romania e Svezia; altri paesi richiedono requisiti più stringenti, quale la residenza permanente ottenibile dopo almeno dieci anni nel caso della Polonia, dopo cinque anni continuativi nel caso della Croazia, Lituania, Malta, Slovenia e dopo quattro anni di residenza continuativa nel caso della Finlandia. Allo stesso modo, altri paesi richiedono almeno cinque anni di residenza come nel caso della Bulgaria, di Cipro e della Repubblica Ceca; mentre nel caso del Portogallo è richiesto un solo anno di residenza continuativa. Al confronto, il nostro Paese si distingue per l'adozione di un requisito ancor più selettivo, nella fattispecie dieci anni di residenza di cui gli ultimi due consecutivi<sup>47</sup>.

In questo quadro, appare evidente come il possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno così come previsti dalla normativa non sembrano favorire appieno l'accesso al reddito di cittadinanza ai cittadini stranieri – in particolar modo provenienti da paesi terzi – generalmente i più esposti ad una condizione di bisogno economico e di disagio sociale.

---

lettera f) della Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

<sup>45</sup> A. Guariso (a cura di), *op. cit.*, p. 19.

<sup>46</sup> A. Gorga, *op. cit.*

<sup>47</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda ad A. Gorga, *op. cit.*

### 3.2 I requisiti economici

Con riferimento ai requisiti economici necessari per il riconoscimento del reddito di cittadinanza, il legislatore considera sia le condizioni reddituali sia quelle patrimoniali del nucleo familiare; ovvero oltre al reddito, considera anche la ricchezza (finanziaria e immobiliare) e il possesso (o godimento) di alcuni beni durevoli che, nella *rappresentazione sociale*, sono sovente considerati *beni di lusso*.

In particolare:

- a) Con riferimento ai requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere<sup>48</sup>:
  - i. un valore ISEE in corso di validità inferiore a 9.360 euro<sup>49</sup>;
  - ii. un valore del patrimonio immobiliare (come definito ai fini ISEE) non superiore a 30.000 euro, senza considerare la casa di abitazione<sup>50</sup>;
  - iii. un valore del patrimonio mobiliare (come definito ai fini ISEE) non superiore a: (i) 6.000 euro per i nuclei familiari composti da un solo componente; (ii) 8.000 euro per i nuclei familiari composti da due componenti; (iii) 10.000 euro per i nuclei familiari composti da tre o più componenti, incrementati di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo. Le suddette soglie sono ulteriormente incrementate di 5.000 euro per ogni componente con disabilità media (così come definita ai fini ISEE) e di 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza presente nel nucleo;
  - iv. un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di 6.000 euro annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza ai fini del reddito di cittadinanza. La soglia è incrementata a 9.360 euro nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione regolarmente registrata<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>49</sup> L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è l'indicatore che serve per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari che intendono richiedere una prestazione sociale agevolata. L'accesso a queste prestazioni, infatti, è legato al possesso di determinati requisiti soggettivi e alla situazione economica della famiglia (MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

<sup>50</sup> Il valore del patrimonio immobiliare è relativo ai beni posseduti sia in Italia che all'estero. Gli immobili all'estero vanno dichiarati nell'ISEE con riferimento al valore al 31 dicembre dell'anno precedente (INPS, 2019a).

<sup>51</sup> Il valore del reddito familiare deve essere assunto al netto dei trattamenti assistenziali

- b) Con riferimento al godimento di beni durevoli, nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di<sup>52</sup>:
- i. autoveicoli immatricolati per la prima volta nei sei mesi precedenti la richiesta di erogazione del reddito di cittadinanza ovvero autoveicoli di cilindrata superiore ai 1.600 cc o motocicli di cilindrata superiore ai 250 cc immatricolati per la prima volta nei due anni antecedenti la domanda di erogazione del beneficio, con l'esclusione di quelli per i quali è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone diversamente abili;
  - ii. navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 171 del 18 luglio 2005.

Occorre evidenziare che, in sede di conversione in legge, è stato introdotto l'obbligo in capo ai soli cittadini non comunitari di produrre un'ulteriore certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero – tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana nel paese di origine – per l'accertamento dei requisiti reddituali e patrimoniali, nonché della composizione del nucleo familiare, ai fini dell'accoglimento della domanda del reddito di cittadinanza<sup>53</sup>. L'introduzione di tale condizione aggiuntiva restringe, nei fatti, la possibilità per i cittadini stranieri di ottenere il sussidio. Sono dispensati da tale obbligo: (i) i cittadini aventi lo *status* di rifugiato politico; (ii) i cittadini degli Stati con i quali l'Italia ha sottoscritto convenzioni internazionali che prevedono altre modalità di accertamento; e (iii) i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dove è *oggettivamente impossibile* acquisire la documentazione necessaria. In merito a quest'ultimo punto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha pubblicato un decreto interministeriale con l'elenco degli Stati i cui cittadini sono tenuti a produrre l'apposita certificazione<sup>54</sup>. A riguardo vale la pena evidenziare due aspetti: (i) relativamente all'accertamento della composizione familiare, il Ministero ha ritenuto che *non appaiono esservi situazioni che non siano accertabili da parte delle competenti autorità italiane mediante la verifica della residenza anagrafica*, dispensando in questo modo i

---

eventualmente inclusi nell'ISEE ed inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi (INPS, 2019a).

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>53</sup> Art. 2, comma 1-*bis* del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>54</sup> Decreto Interministeriale del 21 ottobre 2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

cittadini non comunitari dall'obbligo di produrre documentazione aggiuntiva; e (ii) relativamente all'accertamento del patrimonio mobiliare, il Ministero ha ritenuto che *non esistono al momento analoghe raccolte di informazioni con riferimento alla disponibilità di dati sul patrimonio mobiliare*. Pertanto l'obbligo di produrre un'ulteriore certificazione resta soltanto per l'accertamento del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dal richiedente di nazionalità straniera. In ultima analisi, sebbene la documentazione aggiuntiva si sia limitata all'attestazione del valore del solo patrimonio immobiliare e per i cittadini non comunitari di soli diciannove paesi<sup>55</sup>, resta sullo sfondo l'enorme aggravio a carico dei cittadini stranieri per ottenere, dove possibile, tale documentazione.

Relativamente al beneficio economico, la misura prevede un'erogazione massima mensile – per una persona singola – di 780 euro ovvero la somma di due componenti: (i) una componente ad integrazione del reddito familiare (500 euro); e (ii) una componente ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione (280 euro)<sup>56</sup>. Per le famiglie di due o più componenti, il valore della sola soglia reddituale è aumentato moltiplicandolo per la specifica scala di equivalenza introdotta ai fini del reddito di cittadinanza; pertanto il contributo per le spese di affitto (o di mutuo) non cambia al variare della numerosità familiare. Vale la pena rilevare che, ai fini della determinazione del beneficio economico, nel provvedimento è adottata una nuova scala di equivalenza, diversa da quelle comunemente più utilizzate (quella dell'OECD o dell'ISEE, quest'ultima utilizzata per il reddito di inclusione) con parametri evidentemente meno *generosi*<sup>57</sup>. Nei fatti, la nuova scala di equivalenza adottata «si caratterizza per attenuare – rispetto al ReI e anche rispetto alla scala dell'OECD – l'impatto di una maggiore dimensione

---

<sup>55</sup> Come indicato nell'allegato del decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) del 21 ottobre 2019 contenente l'elenco degli Stati i cui cittadini sono tenuti a produrre l'apposita certificazione di cui all'articolo 2, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 4 del 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>56</sup> In caso di nuclei residenti in abitazioni di proprietà, per il cui acquisto o costruzione sia stato contratto un mutuo, il limite è di 1.800 euro annui, ossia 150 euro mensili (INPS, 2019a).

<sup>57</sup> I parametri della scala di equivalenza ai fini del reddito di cittadinanza sono pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di 18 anni e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1 (il valore massimo è incrementato a 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza come definite ai fini ISEE). I parametri della scala di equivalenza ISEE corrispondenti al numero di componenti il nucleo familiare, come definito ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M. 159/2013, e utilizzati (senza le maggiorazioni) per la determinazione del reddito di inclusione sono pari ad 1,00 per un componente, 1,57 per due componenti, 2,04 per tre componenti, 2,46 per quattro componenti, 2,85 per cinque componenti, incrementato di 0,35 per ogni ulteriore componente. Tuttavia, l'applicazione del tetto massimo di importo annuale comporta l'abbattimento dell'importo massimo annuo erogabile ad un nucleo di sei componenti e l'effettiva mancata applicazione dell'incremento di 0,35 per ciascun ulteriore componente.

familiare sull'importo del reddito di cittadinanza»<sup>58</sup>. Pertanto ai fini della determinazione del beneficio economico appaiono penalizzate le famiglie più numerose. Questo aspetto non è marginale tanto più se si considera che il fenomeno della povertà è generalmente più diffuso tra le famiglie numerose. Secondo gli ultimi dati ISTAT<sup>59</sup> disponibili al 2018, nelle famiglie con più di cinque componenti l'incidenza di povertà assoluta è pari al 19,6% a fronte di un'incidenza del 5,7% delle famiglie con un solo componente; mentre tra le famiglie con quattro componenti l'incidenza si attesta all'8,9%, un valore superiore al dato medio nazionale (7%). I dati mostrano come l'incidenza della povertà assoluta aumenti al crescere della dimensione familiare; pertanto con una scala di equivalenza che «non tiene correttamente conto del costo dei famigliari»<sup>60</sup> il beneficio economico rischia di essere poco efficace proprio in quei contesti dove si individuano maggiori *fragilità*. In questo quadro, appaiono particolarmente vulnerabili i cittadini stranieri le cui famiglie sono notoriamente più numerose di quelle autoctone. Nel merito, considerando i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia che vivono in famiglia, si stima che nel 2018 oltre un terzo (34%) vive in famiglie numerose: il 17,5% in famiglie con quattro componenti e il 16,5% in famiglie con cinque componenti e più<sup>61</sup>.

Il quadro che emerge mette in luce alcuni limiti nell'*architettura* del reddito di cittadinanza: se da una parte si riconosce lo *sforzo* in termini di risorse impiegate (più consistenti rispetto a quelle stanziare per il reddito di inclusione)<sup>62</sup>; dall'altra si individua l'*esclusione* dalla misura di alcune categorie sociali, sovente quelle più esposte al rischio povertà, in particolare i cittadini stranieri non comunitari e le famiglie numerose.

---

<sup>58</sup> ISTAT (2019f), *Dossier Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'ISTAT*, 11ª Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019, p. 3.

<sup>59</sup> ISTAT (2019e), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, Roma 18 giugno 2019.

<sup>60</sup> A. Gorga, L. Gerotto, G. Galli, *Cosa ci dice il Reddito di Cittadinanza sulla povertà?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 16 dicembre 2019, p. 4.

<sup>61</sup> Attraverso l'integrazione dell'archivio dei permessi di soggiorno con quello delle liste anagrafiche comunali, è stato possibile fornire statistiche relative alla situazione familiare dei cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia (ISTAT, 2018).

<sup>62</sup> L'importo mensile del reddito di inclusione variava da un minimo di 188 euro previsto per le famiglie monocomponenti fino ad un massimo di 540 euro nel caso delle famiglie con cinque o più componenti.

#### 4. Il reddito di cittadinanza: una misura realmente inclusiva?

In questo contesto sembrano più che *coerenti* i dati relativi ai nuclei familiari che hanno percepito il reddito di cittadinanza nel periodo che va da aprile 2019 ad aprile 2020<sup>63</sup>.

All'11 maggio 2020, si contano 993.659 nuclei familiari beneficiari del reddito di cittadinanza, per un totale di 2.529.973 persone coinvolte. Il dettaglio territoriale evidenzia una significativa differenza tra le diverse aree del Paese in termini di numero di beneficiari. In particolare, il 63,4% (629.598 unità) del totale dei nuclei familiari percettori del reddito di cittadinanza si concentra nel Mezzogiorno; seguono, con valori di gran lunga inferiori, il Nord-ovest (15,2%, pari a 151.207 nuclei familiari) e il Centro (14,5%, pari a 143.900 nuclei familiari) mentre nel Nord-est si concentra appena il 6,9% delle famiglie beneficiarie del reddito di cittadinanza (68.954 unità) (Box 2).

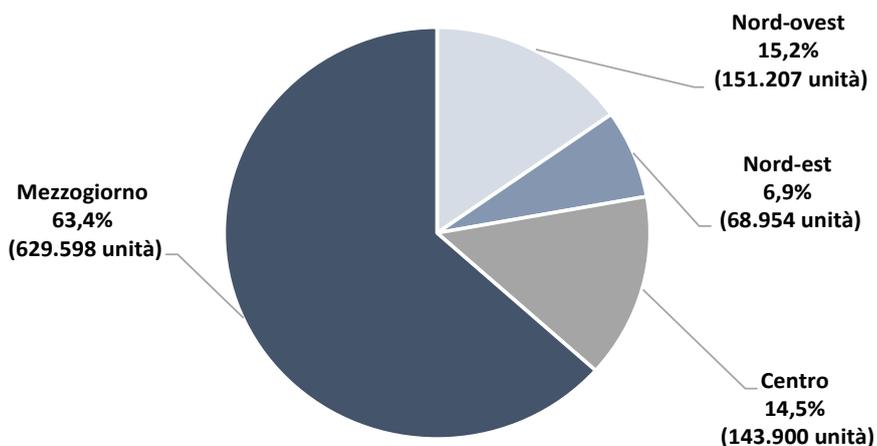
Considerando la cittadinanza del richiedente la prestazione, si rileva che le famiglie di cittadini extracomunitari – titolari di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo – che hanno ottenuto il beneficio rappresentano soltanto il 6,7% (66.327 unità) del totale delle famiglie che percepiscono il reddito di cittadinanza, per un totale di 202.895 persone coinvolte; mentre le famiglie il cui richiedente è un cittadino comunitario sono il 4,3% (42.255 unità) delle famiglie beneficiarie, per un totale di 103.197 persone interessate. Al confronto, i nuclei familiari la cui cittadinanza del richiedente è italiana rappresentano l'88% (874.379 unità) del totale delle famiglie beneficiarie del reddito di cittadinanza, per un totale di 2.190.926 persone coinvolte (Box 3).

---

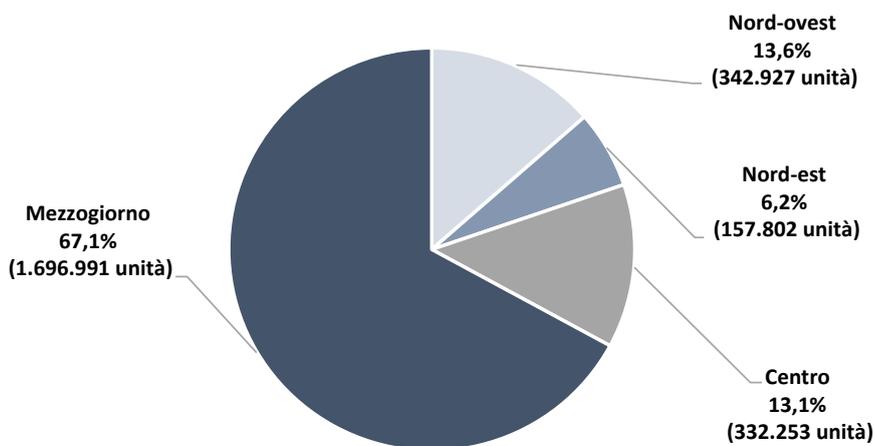
<sup>63</sup> Si mette in evidenza che ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019 «per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni [...] il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. I requisiti per l'accesso e le regole di definizione del beneficio economico, nonché le procedure per la gestione dello stesso, sono le medesime del Rdc, salvo dove diversamente specificato».

Box 2 – Percettori del reddito di cittadinanza per ripartizione geografica. Aprile 2019-aprile 2020. Incidenze % su totale e valori assoluti. Dati all'11 maggio 2020

Nuclei familiari

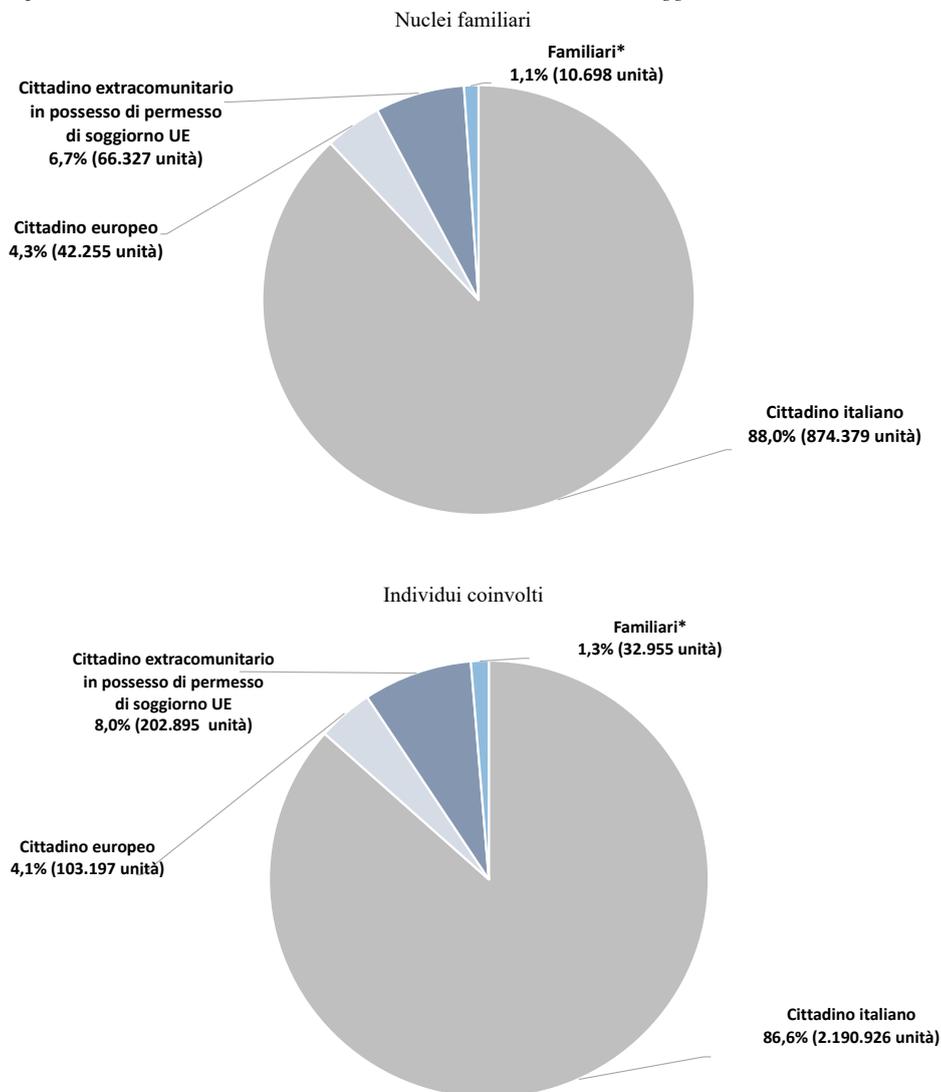


Individui coinvolti



Fonte: elaborazioni su dati INPS - Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza.

Box 3 – Percettori del reddito di cittadinanza per cittadinanza del richiedente. Aprile 2019-aprile 2020. Incidenze % su totale e valori assoluti. Dati all'11 maggio 2020



\* Familiari del cittadino italiano o europeo

Fonte: elaborazioni su dati INPS - Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza.

Con riferimento all'importo medio mensile, si osserva che complessivamente le famiglie hanno percepito un reddito pari a 554,74 euro al mese. Nel dettaglio, si rileva che le famiglie straniere non comunitarie hanno percepito

in media un reddito di cittadinanza pari a 483,60 euro mensili a fronte dei 560,31 euro percepiti dalle famiglie italiane.

Il quadro che emerge dai dati mette in luce l'effetto *discriminatorio* dei requisiti – titolarità del permesso di soggiorno UE di lungo periodo e lunga residenza – introdotti per l'accesso alla misura che penalizzano in modo significativo i cittadini stranieri (in modo particolare i non comunitari), una delle categorie più a rischio povertà come rilevano i dati ISTAT<sup>64</sup>.

## Riflessioni conclusive

Il nostro sistema di *welfare state* sconta, come è noto, un ritardo in termini di interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; tradizionalmente ha privilegiato alcuni rischi sociali, come la vecchiaia, a discapito di altri come il rischio povertà. In questa cornice, politiche finalizzate esclusivamente alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale *tout court* hanno avuto un ruolo residuale nel nostro sistema di protezione sociale a favore di un sistema *legato* alla partecipazione al mondo del lavoro, nell'idea di tutelare il povero in quanto lavoratore e non in quanto tale.

Fino all'introduzione del reddito di inclusione (2018) il nostro Paese non disponeva di alcuna misura strutturale di contrasto alla povertà, «riflesso della storica disattenzione dei governi italiani nei confronti della lotta all'indigenza»<sup>65</sup>; pur a fronte di un forte radicamento della povertà nel nostro Paese che, nel 2018, conta oltre cinque milioni di persone in condizione di povertà assoluta.

In questo contesto, l'introduzione del reddito di cittadinanza ha segnato un ulteriore *passo in avanti* nella lotta contro la povertà. Tuttavia, se da una parte si riconosce lo *sforzo* in termini di risorse stanziare a favore di coloro che vivono in condizioni di indigenza (il più grande trasferimento mai effettuato in Italia); dall'altra si individuano alcuni elementi di criticità quali: (i) la coesistenza, in un unico strumento, di obiettivi diversi (misura di politica

---

<sup>64</sup> L'effetto *discriminatorio* emerge chiaramente anche con riferimento alla pensione di cittadinanza. All'11 maggio 2020, si contano 127.984 nuclei familiari beneficiari della pensione di cittadinanza, per un totale di 145.245 persone coinvolte. Considerando la cittadinanza del richiedente la prestazione, si rileva che le famiglie di cittadini extracomunitari – in possesso di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo – che percepiscono la pensione di cittadinanza sono soltanto il 2% del totale pari a 2.503 famiglie, per un totale di 2.939 persone coinvolte; mentre le famiglie il cui richiedente è un cittadino comunitario rappresentano l'1,1% delle famiglie beneficiare, per un totale di 1.534 persone interessate. Al confronto, i nuclei familiari la cui cittadinanza del richiedente è italiana rappresentano la quasi totalità (96,7%) delle famiglie beneficiare della pensione di cittadinanza, pari a 123.739 unità, per un totale di 140.366 persone coinvolte.

<sup>65</sup> C. Gori (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Aa.Vv., Il Mulino, Bologna, 2016, p. 18.

attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, disuguaglianza ed esclusione sociale); (ii) la presenza di condizionalità che riducono in modo significativo e spesso arbitrario la platea dei beneficiari.

In merito al primo elemento, l'introduzione di un'unica misura come risposta a più obiettivi chiama in causa almeno tre questioni chiave: (i) il rischio di indebolire entrambi gli obiettivi; (ii) il rischio di delegare alle politiche attive del lavoro una funzione *primaria*, conferendo agli interventi di contrasto alla povertà una funzione *residuale*; (iii) l'illusione che misure di politiche attive del lavoro siano in qualche modo *risolutive*; nell'idea che la condizione di povertà sia determinata *esclusivamente* dall'assenza di lavoro senza considerare che «la mancanza di lavoro è un connotato individuale, mentre la povertà è un fenomeno familiare»<sup>66</sup> e senza considerare la multidimensionalità della povertà (disagio psicologico, povertà educativa, presenza di dipendenza, inabilità al lavoro, disagio abitativo etc.) e la condizione dei diversi componenti della famiglia.

Il secondo elemento di criticità, ovvero la presenza di alcune condizionalità per l'accesso alla prestazione, chiama in causa almeno due questioni: (i) la forte *penalizzazione* di una specifica categoria sociale come gli stranieri; e (ii) la conseguente *disparità* tra cittadini italiani e cittadini stranieri e tra gli stessi cittadini stranieri (comunitari e non, con permesso di soggiorno a scadenza o di lungo periodo). Relativamente al primo aspetto, si evidenzia che requisiti di accesso particolarmente restrittivi – in termini di cittadinanza, residenza e soggiorno – rischiano di escludere quasi del tutto i cittadini stranieri dalla platea dei beneficiari del reddito di cittadinanza, discriminando nei fatti una delle categorie sociali più a rischio povertà (nel nostro Paese uno straniero su tre è povero). La marginalizzazione degli stranieri mette in luce l'urgenza di interventi *correttivi* per una prestazione a sostegno del reddito che sia più equa, bilanciata ed inclusiva. Il secondo aspetto è strettamente correlato al primo. La presenza dei suddetti requisiti (cittadinanza, residenza e soggiorno) determina differenze nell'area di indigenza; tradendo nei fatti l'idea di una misura universalistica per *tutti i poveri*. Il requisito di lunga residenza (dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi), limitando sensibilmente l'accesso alla prestazione a molti stranieri – seppure in condizioni di indigenza economica –, origina nei fatti una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e cittadini italiani. Allo stesso modo, il requisito di cittadinanza distingue tra cittadini comunitari – titolari nei fatti degli stessi diritti dei cittadini italiani – e cittadini non comunitari. Con riferimento a questi ultimi, si riconosce il reddito di cittadinanza soltanto ai cittadini titolari di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo; escludendo nei fatti tutti i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti nel nostro Paese ma titolari di un permesso a scadenza.

---

<sup>66</sup> M. Baldini, *Reddito di cittadinanza: fretta nemica dell'efficacia*, lavoce.info, 18 gennaio 2019, p. 2.

In questa prospettiva, il reddito di cittadinanza seppure si propone come una misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, appare *debole* nei confronti dell'insieme dei poveri. La presenza di criteri di accesso *restrittivi* ed *escludenti*, nei fatti, differenzia i poveri tra quelli *meritevoli* di un sostegno e quelli *non meritevoli*.

## Bibliografia

- Agostini C., *Come si è arrivati al Reddito di Cittadinanza, Welfare Oggi*, numero 2/2019.
- Alleva G., *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, Audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Roma 9 novembre 2016.
- Ambrosini M., *La regolazione dell'immigrazione in Italia e nell'Europa meridionale: tra sovranità nazionale, mercato e diritti umani, Sociologia del lavoro*, n. 143/2016.
- Ambrosini M., *Migranti*, Egea, Milano, 2019.
- Ambrosini M., Guariso A., *Rdc impedito agli stranieri: dubbi di incostituzionalità*, lavoce.info, 24 maggio 2019.
- Ambrosini M., voce *Migrazioni*, in *Glossario delle disuguaglianze sociali* sul portale web [disuguaglianzesociali.it](http://disuguaglianzesociali.it); un progetto della Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, [www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=48](http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=48), ultima consultazione 30 maggio 2020.
- Baldini M., *Reddito di cittadinanza: fretta nemica dell'efficacia*, lavoce.info, 18 gennaio 2019.
- Bisogno E., *Quali dati ufficiali sull'immigrazione straniera in Italia: molte sfide, alcune priorità*, 2011, [www.istat.it/it/files/2011/02/bisogno.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/02/bisogno.pdf), ultima consultazione 30 maggio 2020.
- Boeri T., in *XVI Rapporto annuale Inps*, Roma 4 luglio 2017.
- Boeri T., Audizione Presidenza Senato, Roma 4 febbraio 2019.
- Bonifazi C. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, CNR-IRPPS e-Publishing, Roma 2017, [www.irpps.cnr.it/wp-content/uploads/2017/11/MIGRAZIONI-E-INTEGRAZIONI.pdf](http://www.irpps.cnr.it/wp-content/uploads/2017/11/MIGRAZIONI-E-INTEGRAZIONI.pdf), ultima consultazione 30 maggio 2020.
- Buonomo A., Strozza S., Vitiello M., Rapporto del Working Package 5, *Le famiglie immigrate, di origine straniera e miste* dell'Accordo di collaborazione tra l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR (CNR-IRPPS) e il Dipartimento per le Politiche della Famiglia (DiPoFam) della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di *Politiche familiari e demografiche: contesto europeo e realtà italiana*, Roma 26 luglio 2018.
- Commissione Europea, *Integration of immigrants in the European Union, Special Eurobarometer 469*, European Union 2018.

- Daveri F., Baldini M., *Cresce la povertà tra stranieri e italiani*, lavoce.info, 29 giugno 2018.
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione (a cura di), IX Rapporto annuale, *Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019.
- Gorga A., *Reddito di cittadinanza: generoso con i single e parsimonioso con le famiglie numerose*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 11 febbraio 2019.
- Gorga A., Gerotto L., Galli G., *Cosa ci dice il Reddito di Cittadinanza sulla povertà?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 16 dicembre 2019.
- Gori C. (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Aa.Vv., Il Mulino, Bologna, 2016.
- Guariso A. (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*, Servizio Antidiscriminazione ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), Fondazione Charlemagne, 2018.
- INPS (2018), *XVII Rapporto annuale*, Roma 4 luglio 2018.
- INPS (2019), *XVIII Rapporto annuale*, Roma 10 luglio 2019.
- INPS (2019a), Circolare n. 100 del 05 luglio 2019.
- INPS (2019b), *Appendice statistica aprile 2019-aprile 2020*, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, dati all'11 maggio 2020.
- ISTAT (2018), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2017-2018*, Roma 14 novembre 2018.
- ISTAT (2019), *Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile*, I.stat, datawarehouse delle statistiche, maggio 2020.
- ISTAT (2019a), *Rilevazione della popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita*, I.stat, datawarehouse delle statistiche, maggio 2020.
- ISTAT (2019b), *Permessi di soggiorno dei cittadini stranieri*, I.stat, datawarehouse delle statistiche, maggio 2020.
- ISTAT (2019c), *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2018-2019*, Roma 17 ottobre 2019.
- ISTAT (2019d), *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma 2019.
- ISTAT (2019e), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, Roma 18 giugno 2019.
- ISTAT (2019f), *Dossier Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'ISTAT*, 11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) Senato della Repubblica, Roma 4 febbraio 2019.
- Lunaria (a cura di), *Prestazioni sociali. Diritti e discriminazioni*, marzo 2018.
- Maciotti M.I. (a cura di), *Conflitti, guerre civili, vittime e diritto internazionale*, Mediascape - Edizioni ANRP, 2017.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2015.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia*, Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019.

- Mazzarese T., *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2020, [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2020-1/531-diritto-di-migrare-e-diritti-dei-migranti-una-sfida-al-costituzionalismo-inter-nazionale-ancora-da-superare/file](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2020-1/531-diritto-di-migrare-e-diritti-dei-migranti-una-sfida-al-costituzionalismo-inter-nazionale-ancora-da-superare/file), ultima consultazione 30 maggio 2020.
- Moffa G., “Lo scenario di riferimento delle nuove migrazioni”, in FILEF Federazione Italiana Lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma, 2014, pp. 41-67.
- Moffa G., “Le migrazioni nell’Europa meridionale: l’incorporazione periferica in crisi”, in Bonifazi C. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell’Italia di oggi*, CNR-IRPPS e-Publishing, Roma, 2017, pp. 283-294.
- OECD, *Online Glossary of Statistical Terms*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1049>, ultima consultazione 30 maggio 2020.
- Pugliese E., *L’Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Pugliese E., “Immigrazione economica migrazione politica”, in Maciotti M.I. (a cura di), *Conflitti, guerre civili, vittime e diritto internazionale*, Mediascape - Edizioni ANRP, 2017, pp. 19-26.
- Saraceno C., *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 2015.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Neodemos, 10 aprile 2018.
- United Nations, *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, Statistical Papers, Series M, N° 58, Rev. 1, United Nations, New York, 1998.

## 6. Domanda di lavoro, povertà economica e reddito di cittadinanza: la variabile Mezzogiorno<sup>1</sup>

di Davide Bubbico

### 1. Un'introduzione critica al rapporto tra disoccupazione e povertà economica

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC) ha significato l'adozione di una misura molto attesa in Italia anche se lontana dalle caratteristiche del modello proposto da quelle organizzazioni, a partire dagli aderenti alla rete Basic Income Network (BIN)<sup>2</sup> che negli ultimi anni hanno insistito sull'importanza dell'introduzione di uno schema di reddito minimo incondizionato. Il tema della condizionalità, infatti, ovvero la possibilità di beneficiarne solo accettando programmi di accompagnamento all'occupazione e di altro tipo, rappresenta il primo nodo problematico di tale misura per come si è venuta configurando nel caso italiano, ma non solo<sup>3</sup>. Inoltre, l'aver unificato un programma di contrasto della povertà con un programma di politica

---

<sup>1</sup> La redazione del presente capitolo si è conclusa alla fine di febbraio 2020 e non tiene pertanto conto delle conseguenze determinate dalla pandemia Covid-19 e neppure dell'aggiornamento del programma RdC in relazione ai dati più recenti sull'esito occupazionale della misura, considerato che quelli riportati nelle pagine successive si riferiscono proprio al mese di febbraio 2020 a eccezione del dato riferito alla percentuale di nuclei beneficiari del RdC indirizzati ad un Centro per l'Impiego alla data del 30 giugno 2020 (nota 19). Per ragioni diverse si è preferito non aggiornare il testo alla luce di eventuali nuovi dati anche in ragione del sostanziale congelamento delle dinamiche del mercato del lavoro dal mese di marzo in poi e della stessa sospensione delle obbligazioni in capo ai beneficiari, così come delle attività dei Cpl nei loro confronti come le convocazioni da parte dei navigatori almeno fino alla data del 15 luglio 2020 a causa dell'emergenza Covid-19 (art. 76, decreto legge 34/2020). Da quest'ultima data la sospensione delle politiche attive e della condizionalità in modo particolare è terminata ed i Cpl hanno ripreso a chiamare i beneficiari della misura anche se, di fatto, in larga parte solo per la sottoscrizione dei Patti di Lavoro.

<sup>2</sup> Per tutti si veda il volume di BIN Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Roma, 2012.

<sup>3</sup> Con riferimento all'esperienza del ReI (Reddito di Inclusione) precedente all'introduzione del RdC, gli autori del rapporto Alleanza Italiana contro la Povertà (AICP) scrivono, tuttavia, che la condizionalità non è risultata fra gli aspetti più critici percepiti dagli operatori. Questi ultimi hanno dichiarato di non aver applicato quasi mai il sistema di sanzioni previste

attiva del lavoro a partire dal solo potenziamento dei Centri per l'Impiego (Cpi) costituisce il secondo nodo critico<sup>4</sup>. Tale criticità è tanto più verosimile in quell'area del territorio nazionale, il Mezzogiorno, in cui la povertà, quella che dipende spesso dall'assenza di lavoro o da forme di impiego precarie, deriva, in primo luogo, dagli indicatori del sistema economico e del mercato del lavoro e, in secondo luogo, da un contesto di disgregazione sociale più ampio e profondo rispetto ad altre parti del territorio nazionale. Con ciò non vogliamo disconoscere la natura multidimensionale della povertà<sup>5</sup> e al contrario riconoscere una relazione univoca con la condizione di privazione economica, come giustamente mettono in evidenza autorevoli studiosi<sup>6</sup>, quanto richiamare l'attenzione delle conseguenze delle trasformazioni dell'occupazione e delle criticità del mercato del lavoro in aree economicamente deboli anche su quelle fasce di popolazione identificate di frequente negli ultimi anni come “nuovi poveri”<sup>7</sup>. Va ricordato, a tal riguardo, che analogamente al Reddito di Inclusione (ReI), il Reddito di Cittadinanza (RdC) si rivolge sia ai lavoratori poveri che ai “poveri di lavoro”<sup>8</sup>, anche se il secondo a differenza del primo ha reso possibile la concomitante fruizione della NASpI<sup>9</sup>,

---

tranne nei casi di mancata presentazione ai colloqui iniziali, «ma poiché la condizionalità richiede che la misura sia a regime: nelle fasi di avvio e rodaggio, quando ancora i percorsi di accompagnamento dei beneficiari sono in corso di svolgimento non è stato ritenuto opportuno procedere all'applicazione formale dei criteri di condizionalità» (F. Carrera, N. De Capite, “Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso”, in AICP (a cura di), *Il Reddito di Inclusione. ReI, Un bilancio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019, p. 141). La condizionalità che accompagna il RdC è secondo Marocco tuttavia anche più severa rispetto a quella imposta ai titolari di trattamenti di disoccupazione e a quella prevista in precedenza per i beneficiari del ReI (cfr. M. Marocco, “La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità”, in M. Marocco, S. Spattani (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà e politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 79).

<sup>4</sup> Come affermano Agostino e Piazzoni a proposito del passaggio dal ReI al RdC: «Nonostante il RdC sia stato presentato dal Governo molto più come politica attiva del lavoro che come una politica di contrasto alla povertà, in realtà parte del modello di governance messo in campo con il ReI è confermato» (C. Agostini, I. Piazzoni, “Il sistema di governance multilivello del ReI”, in AICP (a cura di), *Il Reddito di Inclusione. ReI, Un bilancio*, cit., p. 72).

<sup>5</sup> Si veda a tale riguardo il contributo di E. Chiappero Martinetti, “Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione”, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma, 2006, pp. 41-78.

<sup>6</sup> Tra tutti C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

<sup>7</sup> Così G.B. Sgritta, *Nuovi poveri, vecchia povertà*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2/2011, pp. 33-59.

<sup>8</sup> C. Saraceno, *Il lavoro non basta*, cit.

<sup>9</sup> La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) è una indennità mensile di disoccupazione, istituita dall'articolo 1, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 – che sostituisce le precedenti prestazioni di disoccupazione ASPI e MiniASPI – in relazione agli eventi di disoccupazione involontaria che si sono verificati a decorrere dal 1° maggio 2015. La NASpI

della DisColl<sup>10</sup> e di altri strumenti di sostegno al reddito in presenza di disoccupazione involontaria<sup>11</sup>.

Se il reddito minimo si configura sempre di più a livello europeo come uno strumento collegato all'obbligo lavorativo dei beneficiari, quale requisito fondamentale per garantire la prestazione economica associata, esso si configura sempre meno come la realizzazione di un diritto di universalismo selettivo e sempre di più come un diritto limitato a coloro che soddisfano determinati doveri sociali<sup>12</sup>. Ma cosa accade nelle aree dove le difficoltà di inserimento lavorativo per ragioni che attengono alle caratteristiche economiche di quelle aree rappresentano la prima probabile causa di esclusione e successivamente di povertà economica? Va detto che la condizionalità si è affermata nelle riforme dei sistemi di sostegno al reddito in Europa, avvenute a partire dalla metà degli anni 90, anche per via della decisione di adottare provvedimenti «volti a un riequilibrio finanziario e a un tentativo di condizionare ogni forma di sostegno al reddito all'inserimento lavorativo per arginare la spesa sociale»<sup>13</sup>. In questo quadro una delle raccomandazioni dell'Ocse rivolte ai paesi che registrano una maggiore spesa in politiche pas-

---

viene erogata su domanda dell'interessato.

<sup>10</sup> L'indennità di disoccupazione mensile "DIS-COLL" è una prestazione a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (articolo 15, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22).

<sup>11</sup> In quest'ottica lo strumento del RdC si presenta sicuramente più generoso rispetto a quello del ReI, considerato che il valore monetario medio del RdC per nucleo familiare beneficiario alla fine del 2019 è risultato di 562 euro rispetto ai 350 del ReI.

<sup>12</sup> Cfr. G. Busilacchi, *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?*, SINAPPSI, 3/2018, pp. 84-93. Si tratta di una tendenza presente in Europa già dalla fine degli anni 90. L'analisi comparata tra diversi paesi europei realizzata da M.R. Freedland e N. Countouris all'inizio degli anni Duemila sul rapporto tra disoccupati e servizi pubblici per l'impiego mette in evidenza l'aumento della "coercitività" dei sistemi di protezione sociale in Europa nella misura in cui la libertà di scegliere un percorso professionale viene costantemente limitata dal rischio di perdere le prestazioni previdenziali o assistenziali. Come scrivono questi ultimi «per un verso è il concetto di *dovere di lavorare* ad essere riconcettualizzato in termini più forti. Per un altro, e di conseguenza, è la nozione stessa di "diritto al lavoro" a venire modificata, proponendo così un nuovo tipo di contratto sociale che, a nostro modo di vedere, mette a rischio una serie di diritti fondamentali della persona» (M.R. Freedland, N. Countouris, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4/2005, p. 582). Sugli stessi temi si veda anche J. Kluve (*Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer, Berlin, 2007) il quale evidenzia in ambito europeo una relazione però meno stringente nell'occupabilità dei giovani rispetto ad altre categorie di disoccupati.

<sup>13</sup> BIN Italia, *Reddito minimo garantito*, cit., p. 36. Sulla stessa linea si veda anche A. Fossaluzza, "Assistenza sociale e politiche attive del lavoro: il processo di riforma e la situazione in Europa", in A. Brandolini, C. Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 521-539.

sive è stata di riorientare la spesa sulle politiche attive (*job strategy*), prospettando in tal modo la necessità di riforme del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza, come accaduto in Italia in maniera più incisiva dai primi anni Duemila anche se con risultati incerti sul piano dell'estensione e dell'efficacia dei sistemi di protezione verso i lavoratori autonomi e parasubordinati<sup>14</sup>.

Come afferma Busilacchi l'andamento degli indicatori del mercato del lavoro a livello europeo e i tassi di povertà analizzati da Cantillon<sup>15</sup> non evidenziano una relazione diretta tra l'aumento dell'occupazione e la riduzione della povertà. Cantillon in particolare ha dimostrato che l'aumento dell'occupazione in Europa nel periodo 1995-2008 ha corrisposto per la popolazione in età di lavoro piuttosto ad una stagnazione del fenomeno della povertà (e in alcuni paesi neppure a ciò). Se questo dato sembra contraddire in parte il nostro assunto iniziale vanno fatte, a tal proposito, almeno due osservazioni. La prima è che probabilmente la crescita economica e la domanda di lavoro non sono più sufficienti di per sé a garantire un livello sempre maggiore di occupazione e di benessere (evidentemente anche per i meccanismi redistributivi che ne sono alla base) come del resto aveva anticipato anni fa un famoso rapporto dei primi anni 90 della Commissione Europea guidata da Jaques Delors<sup>16</sup>. La seconda considerazione attiene, invece, al fenomeno dei *working poor* e dunque alla crescente diffusione di precarietà occupazionale e basse retribuzioni, come conferma il fenomeno dei c.d. *mini-jobs* anche nello Stato più ricco dell'Unione Europea, la Germania<sup>17</sup>.

Questo aspetto è tanto più utile da richiamare se consideriamo che le politiche attive del lavoro e quelle di sostegno all'imprenditorialità rappresentano una costante dell'intervento pubblico in tema di mercato del lavoro e di

---

<sup>14</sup> Seppur in presenza di alcune innovazioni e dell'estensione di alcune indennità il sistema di protezione sociale nei confronti dei lavoratori atipici è rimasto debole, fortemente selettivo e frammentato. Su questo si veda ad esempio D. Bubbico, *Le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel sistema di welfare italiano*, *Sociologia del lavoro*, 44/2016, pp. 156-171.

<sup>15</sup> Cfr. B. Cantillon, *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, *Journal of European Social Policy*, 5/2011, pp. 432-449.

<sup>16</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Crescita, competitività e occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Bruxelles, 1993.

<sup>17</sup> Sulla c.d. riforma Hartz del mercato del lavoro tedesco e la diffusione dei mini-jobs si veda E. Gualmini, R. Rizza, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, *Stato e Mercato*, 92/2011, pp. 195-221), mentre sulle crescenti disuguaglianze sociali in Germania si veda il libro dal titolo assai eloquente di P. Szarvas, *Ricca Germania poveri tedeschi. Il lato oscuro del benessere*, EGEEA, Milano, 2014. Come hanno del resto scritto Lagala e D'Onghia a proposito della riforma tedesca del mercato del lavoro la disoccupazione, «attraverso il principio del "promuovere ed esigere", non viene più percepita come risultato della situazione del mercato del lavoro, ma come problema individuale del singolo disoccupato» (C. Lagala, M. D'Onghia, "Rapporto di sintesi", in C. Lagala, M. D'Onghia (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma, 2010, p. 39).

crescita dell'occupazione. La seconda domanda che verrebbe, dunque, da porsi è come il potenziamento dei servizi per l'impiego e gli incentivi, invero non così rilevanti, possano favorire l'occupazione dei beneficiari del RdC e così la fuoriuscita dalla condizione di povertà quando siamo già in presenza da diversi anni di strumenti e di incentivi proprio a contrasto della disoccupazione e in molti casi anche più generosi sotto il profilo dell'incentivo economico (fiscale, contributivo o di altra natura)<sup>18</sup>. L'obiezione che potrebbe essere posta è che i beneficiari del RdC non sono individui tradizionalmente in cerca di occupazione, un'affermazione che è vera solo in parte, perché quandanche fossero in maggioranza degli "inattivi" piuttosto che disoccupati, sappiamo che l'inattività è spesso il risultato del prevalere di un effetto scoraggiamento tra disoccupati di lunga durata o con bassi livelli di istruzione e qualificazione. Senza contare poi che tra i suoi beneficiari rientrano anche quei nuclei al cui interno sono presenti comunque anche degli occupati ma con redditi da lavoro particolarmente bassi. Se infatti si considera il milione e poco più di nuclei familiari beneficiari del RdC al 30 giugno 2020 solo il 49% di questi è stato indirizzato ai Centri per l'Impiego, considerato che il restante 46% è stato invece indirizzato ai Servizi sociali (anche se un 10% aveva uno o più individui comunque indirizzati ai Cpi) e il 5% del tutto esonerato<sup>19</sup>.

Per quanto la riforma del mercato del lavoro del Governo Renzi abbia prodotto una revisione del sistema degli incentivi all'occupazione, alla fine di luglio del 2017 insistevano ancora 17 incentivi per l'assunzione di giovani provenienti dall'alternanza scuola lavoro, per gli ex-apprendisti e i ricercatori, per i giovani residenti nel Mezzogiorno, senza contare altre 4 tipologie di incentivo per l'autoimprenditorialità<sup>20</sup> fino a quello più recente denominato "Resto al Sud". Andando inoltre ad osservare le normative regionali sempre alla data del luglio 2017 erano altre 17 le tipologie di incentivi all'assunzione e altre 3 quelle finalizzate alla creazione d'impresa. Secondo il repertorio nazionale degli incentivi all'assunzione di ANPAL queste misure a

---

<sup>18</sup> Sul tema dell'incentivo contenuto pure all'interno nel RdC torneremo più avanti, ma va da subito affermato che ad oggi esistono altri incentivi economici e contributivi ben più attrattivi di quelli previsti al RdC. L'incentivo economico del RdC coincide esclusivamente con l'importo mensile assegnato anche nel caso questo sia particolarmente basso. Va detto, tuttavia, che per i residenti nelle regioni de Sud l'incentivo può essere cumulato con la decontribuzione per i disoccupati da 6 mesi con meno di 35 anni. È previsto, inoltre, il riconoscimento del credito d'imposta in caso di incapienza contributiva.

<sup>19</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di Cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma, 1° novembre 2020.

<sup>20</sup> Per un riepilogo dei principali incentivi previsti dalla normativa al luglio 2017 si rimanda al documento predisposto a suo tempo dalla parlamentare ed economista I. Tinagli, *Incentivi al lavoro. Ricognizione degli incentivi al lavoro esistenti oggi in Italia, delle valutazioni di impatto e di alcuni casi stranieri*, Camera dei Deputati, Roma, luglio 2017.

giugno 2019<sup>21</sup> risultano complessivamente 18 a livello nazionale e 16 a livello regionale (di cui 6 di regioni del Mezzogiorno).

A parere di Tinagli le evidenze empiriche sul sistema degli incentivi presenti nel nostro paese dimostrerebbero che più gli incentivi sono limitati ad alcune ristrette categorie più la loro efficacia risulta limitata, al contrario meno restrittive sono le condizioni di accesso e il target di riferimento, maggiore è l'efficacia anche se in presenza di costi maggiori. La maggiore efficacia determinerebbe, tuttavia, più risparmi sul fronte dell'assistenza sociale e un costo netto in alcuni casi vicino allo zero.

Le politiche del lavoro e gli incentivi attualmente presenti nel nostro ordinamento non sono evidentemente politiche di contrasto della povertà se non indirettamente in alcune aree e con riferimento a specifiche categorie, tuttavia considerando il quadro complessivo del mercato del lavoro italiano è ragionevolmente immaginabile che abbiano rappresentato una misura di contrasto del rischio povertà, almeno fino alla comparsa del reddito di cittadinanza che sicuramente non ha “abolito” la povertà e non l'abolirà nella misura in cui sarebbe auspicabile. Va poi considerato che alcune politiche del lavoro sono effettivamente finalizzate alla risoluzione di problemi di *miss-match*, ma la maggior parte di queste sono funzionali perlopiù o alla riduzione del costo del lavoro al fine di sostenere la domanda di lavoro (e quindi la crescita dell'occupazione) o a favorire l'inserimento di specifiche categorie considerate più deboli (giovani, donne, disabili, disoccupati adulti, etc.). Si tratta, tuttavia, di un richiamo utile a nostro parere al fine di poter valutare quella che sarà la capacità effettiva dei Cpi, da valutare poi in relazione ai singoli territori, al fine di stimolare, da un lato, l'occupabilità dei beneficiari della misura, e dall'altro, la “presa in carico” da parte delle imprese nel momento in cui queste subentrano, si potrebbe dire, ai servizi sociali nell'inserimento attivo del disoccupato. Da questo punto di vista non va sottovalutato che gli schemi di reddito minimo svolgono, comunque, un ruolo vitale nel garantire «che le persone non si demoralizzino e che le misure di coinvolgimento attivo per la ricerca di lavoro non li faccia sentire incapaci di partecipare»<sup>22</sup>.

L'eccessiva enfasi sulle politiche del lavoro nell'ambito del RdC secondo Siza<sup>23</sup> ha condotto fin qui a trascurare la definizione di interventi adeguati al contrasto delle forme di povertà non riconducibili al mercato del lavoro. Siza sottolinea anche il rischio che l'esperienza italiana del RdC si tramuti presto in una deriva assistenzialistica nel momento in cui le politiche attive pensate

---

<sup>21</sup> Il repertorio ANPAL degli incentivi è disponibile all'indirizzo: [www.anpal.gov.it/aziende/incentivi/repertorio-nazionale-degli-incentivi](http://www.anpal.gov.it/aziende/incentivi/repertorio-nazionale-degli-incentivi).

<sup>22</sup> H. Frazer, E. Marlier, *Minimum income schemes across Eu Members*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles 2009, p. 10.

<sup>23</sup> R. Siza, *Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità, Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2/2019, pp. 1-4.

sul finire degli anni 90 e le nuove condizionalità non produrranno gli effetti attesi, per concludere che «il fallimento di frettolose politiche attive costituisce spesso la giustificazione per erogare a loro favore solo politiche passive»<sup>24</sup>.

Se dunque consideriamo il tema della condizionalità e quello della congruità<sup>25</sup>, è ragionevole immaginare che quando la politica dell'attivazione assume i caratteri dell'obbligo (cui corrisponde una sanzione) il rischio è di spingere i beneficiari verso lavori di basso profilo e professionalmente poco qualificanti soprattutto poi quando gli interventi formativi a carico dei servizi pubblici per l'impiego e quelli eventualmente a carico dei datori di lavoro sono residuali. Del resto, i primi dati sull'esito occupazionale della misura dal punto di vista contrattuale, su cui ci soffermeremo in seguito, sembrano andare in questa direzione.

Nell'attuale contesto economico e sociale assicurare un lavoro tendenzialmente stabile rappresenta una vera sfida se si considerano le caratteristiche del nostro mercato del lavoro e la forte incidenza del lavoro a termine e/o temporaneo. Come fanno notare del resto De Vincenzi e De Blasio<sup>26</sup> la crescita in Italia della platea dei disoccupati involontari, registrata tra il 2015 e il 2018, è dipesa dall'espansione dell'occupazione a termine e da una dinamica pressoché stabile del numero di proroghe e trasformazioni dei contratti di lavoro.

Ne consegue anche che il tema della congruità in relazione al tipo di lavoro offerto rischia di essere completamente superato, sia perché il target dei beneficiari presenta probabilmente un profilo socioprofessionale già limitato in partenza e quindi adattabile a forme di impiego le più disparate, sia perché complessivamente la domanda di lavoro qualificato resta in Italia molto circoscritta sia quantitativamente, sia territorialmente. Come hanno scritto Lagala e Madia in relazione al tema della congruità dell'offerta sulla base dei risultati che emergono da una ricerca comparativa sulle politiche di attivazione condotta alla fine del primo decennio degli anni Duemila in 6 paesi

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 1. Lo stesso Van Parijs, uno dei più importanti teorici e sostenitori del reddito di base ha affermato, poco dopo l'introduzione del RdC in Italia, di temere «che il sistema finisca per sovvenzionare indefinitamente centinaia di migliaia di disoccupati nelle regioni in cui i posti di lavoro dignitosi e ben retribuiti (dipendenti o autonomi) sono pochi». Intervista di G. Modica Scala in *Jacobin Italia*, 1° febbraio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://jacobinitalia.it/il-workfare-di-di-maio-organizza-lo-sfruttamento/>.

<sup>25</sup> Nonostante l'invito degli organismi comunitari come dell'ILO alla creazione di occupazione stabile e non dequalificata, il rischio di occupazioni non coerenti con il bagaglio professionale e il titolo di studio è abbastanza forte e in contraddizione con le convenzioni dell'ILO in materia di disoccupazione, che vietano disposizioni che sanciscono la perdita dell'aiuto in relazione a offerte di lavoro che non siano comparabili con quelle pregresse del disoccupato. Su questi aspetti si veda il contributo assai chiarificatorio sul piano giurisprudenziale di G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, WP CSDLE Massimo D'Antona, 402/2019.

<sup>26</sup> R. De Vincenzi, G. De Blasio, *Le politiche del lavoro*, SINAPPSI, 3/2019, pp. 44-61.

europei (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia), in tutti questi paesi «tali criteri sono disciplinati in “dissolvenza”, nel senso che diventano sempre meno rigidi con il trascorrere del tempo, obbligando così il beneficiario della prestazione di disoccupazione ad accettare qualsiasi lavoro, anche se non in linea con la precedente occupazione, o a essere maggiormente disponibile alla mobilità»<sup>27</sup>. Sembra dunque molto concreto il rischio di trovarsi in prospettiva di fronte a un «impianto workfaristico, tra penalizzazione delle dimissioni volontarie, lavoro gratuito e “offerta che non si può rifiutare”, [che ci riconduce] al mondo dickensiano delle New Poor Laws e dei “ricoveri operosi” nelle workhouses»<sup>28</sup>.

Dopo questo primo ampio paragrafo introduttivo il resto del capitolo si compone di tre paragrafi e di alcune considerazioni conclusive. Nel primo paragrafo torneremo sul tema della povertà mettendo a confronto l’esperienza conclusa del ReI con quella del RdC al fine di analizzare le criticità del primo e le indicazioni contenute nel secondo circa il tema dell’inserimento occupazionale. Nel secondo paragrafo il focus sarà invece incentrato sull’attuale ruolo dei Cpi rispetto alle attività di accompagnamento e di intermediazione con particolare riguardo al Mezzogiorno. Nel terzo paragrafo riprenderemo nuovamente il tema delle politiche attive del lavoro e degli incentivi, con particolare riguardo al Mezzogiorno, in relazione al contrasto della disoccupazione e della povertà. Nelle conclusioni riprendendo alcuni spunti trattati nei paragrafi precedenti l’attenzione sarà nuovamente portata sull’efficacia in relazione ai suoi due obiettivi dichiarati e dunque sulla loro futura coesistenza e così sulla necessità di un ripensamento della finalità ultima di tali misure anche in relazione ad un’interpretazione più ampia del concetto di attivazione del beneficiario.

## **2. La povertà e l’assenza di lavoro: l’esperienza del ReI e quella del RdC**

L’Italia conosce da circa vent’anni esperienze di sostegno al reddito che hanno trovato una loro configurazione più puntuale su scala nazionale prima con il Reddito di Inclusione (ReI) e per ultimo con il Reddito di Cittadinanza (RdC)<sup>29</sup>. Non è obiettivo di questo contributo riprendere il dibattito che ha accompagnato nel corso del tempo queste misure, ma è forse utile riprendere

---

<sup>27</sup> C. Lagala, M. D’Onghia (a cura di), *Politiche di attivazione*, cit., p. 29.

<sup>28</sup> G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 19.

<sup>29</sup> Per una ricostruzione delle diverse sperimentazioni prodotte prima a scala regionale e poi nazionale si vedano i capitoli contenuti sia in BIN Italia, *Il reddito di cittadinanza*, cit. e in AlCP, *Il Reddito di Inclusione (Rei). Un bilancio*, cit., in part. cap. 2.

l'esperienza recente del ReI in relazione al tema dell'inserimento occupazionale per evidenziare le criticità già emerse in occasione di questa misura<sup>30</sup>. Va anticipato che il tema dell'inserimento occupazionale nel ReI si è definito in forma più blanda rispetto al RdC. Da questo punto di vista si può affermare con abbastanza certezza che il ReI, anche per il maggior coinvolgimento dei comuni e del Terzo Settore, ha privilegiato soprattutto il tema del superamento delle criticità legate al reddito e dunque alla capacità di consumo (seppure con importi inferiori rispetto al RdC) e ai rischi di esclusione sociale.

Tuttavia, secondo Fanelli *et al.* il coinvolgimento dei Cpi è stato uno degli elementi più qualificanti del ReI, «la cui spinta ha portato in gran parte del Paese ad un primo significativo avvicinamento tra servizi sociali e Cpi, tra comparto sociale e comparto delle politiche attive del lavoro»<sup>31</sup>. Come messo in evidenza da questi autori l'elevata percentuale dei beneficiari non coinvolti, in particolare nel Mezzogiorno (39 per cento), ha evidenziato una difficoltà dei Cpi nell'impostare i Patti di Servizio, oltre che dei servizi sociali a predisporre i progetti personalizzati<sup>32</sup>. Allo stesso modo «l'invio ai Centri per l'Impiego non ha quasi mai interrotto la relazione tra beneficiari e servizi sociali anche per le difficoltà dei Cpi di fornire alle persone risposte in termini di concrete opportunità lavorative, per cui i beneficiari hanno sempre mantenuto come riferimento sulla misura il servizio sociale e i suoi operatori che ne avevano curato la presa in carico sin dall'inizio»<sup>33</sup>.

Per molti versi la previsione del ruolo dei Cpi è da inquadrare già in occasione di questa misura come un potenziamento dell'occupabilità<sup>34</sup> più che come inserimento occupazionale vero e proprio. Come scrivono sempre Carrera e De Capite «anche quando le prospettive di effettivo inserimento lavorativo da parte dei Cpi erano basse, la logica sottostante all'invio da parte dei

---

<sup>30</sup> I finanziamenti previsti per il ReI costituiscono parte di quelli assegnati a RdC. Per una ricostruzione più puntuale della differenza tra le due misure si rimanda al volume a cura dell'AlcP, *Il Reddito di Inclusione (ReI). Un bilancio*, cit.

<sup>31</sup> L. Fanelli, G. Ferrucci, D. Catania, «Il ReI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale», in AlcP (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (ReI). Un bilancio*, cit., p. 93. E questo nonostante sia stato previsto per i Cpi un ridotto inserimento di personale aggiuntivo dedicato agli utenti del ReI, peraltro non concretizzato nel periodo di attuazione della misura, e considerando che non erano state fornite agli operatori dei centri indicazioni su come approcciarsi alla specifica condizione delle persone povere prive di occupazione. Tuttavia, si potrebbe pensare che almeno in parte, soprattutto nelle regioni meridionali, le due platee abbiamo almeno parzialmente finito per coincidere, ad esempio persone in condizione di povertà beneficiarie della misura e disoccupati di lunga durata.

<sup>32</sup> Il riferimento è alle risultanze del campione di ATS (Ambito Territoriale Sociale) della ricerca AlcP. Il dato, riferito a 177 ATS sui 303 monitorati dalla ricerca, mostra che a livello nazionale i beneficiari non coinvolti sono stati il 32 per cento.

<sup>33</sup> F. Carrera, N. De Capite, *Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso*, cit., p. 137.

<sup>34</sup> Sulle possibili interpretazioni critiche di questa categoria sempre più in voga negli ultimi anni rimandiamo al volume di G. Tiffon, F. Moatty, D. Glaymann, J.P. Durand (a cura di), *Le pièges de l'employabilité. Critique d'une solution au regard de ses usages sociaux*, PUR, Rennes, 2017.

servizi sociali dei beneficiari al Cpi consisteva nello stimolare comunque i beneficiari all'attivazione come contropartita per la ricezione di un contributo economico e scongiurare il più possibile una deriva assistenziale»<sup>35</sup>. È finito quindi per accadere che quasi sempre i rapporti con i Cpi si sono risolti in adempimenti procedurali, come l'ottenimento della DID (Dichiarazione Immediata di Disponibilità al lavoro) e la sottoscrizione del Patto di Servizio (PdS), ma quasi sempre per evitare la sospensione del beneficio. Una volta compiuti questi atti formali, i rapporti tra servizi sociali e i Cpi si sono interrotti così come quelli tra i beneficiari e Cpi.

Osservando questo fenomeno a livello territoriale è emerso che in occasione del ReI il coinvolgimento delle agenzie private (principalmente quelle di somministrazione) è stato più frequente nel Nord che nel resto del paese, dato quest'ultimo abbastanza comprensibile data la maggiore presenza di queste nelle aree economicamente più ricche e industrializzate del paese. Inoltre, molti servizi sociali hanno cercato un contatto diretto con il mondo del lavoro non mediato dai Cpi, in particolare per gestire i tirocini con più spiccata funzione di inclusione sociale in presenza di soggetti beneficiari con particolari criticità<sup>36</sup>. In qualche modo quest'ultimo aspetto ha dovuto scontare l'assenza di una formazione del personale dei Cpi proprio sugli aspetti più sociali dell'inclusione<sup>37</sup>. Poco diffuse sono state anche le esperienze delle équipes multidisciplinari, nelle quali operatori sociali e dei Cpi avrebbero dovuto lavorare insieme.

Come scrivono Carrera e De Capite in ordine alla dimensione dell'accompagnamento al lavoro nel ReI, la difficoltà di avviare percorsi di inserimento per i beneficiari è da ricondurre a giudizio degli operatori sia alle caratteristiche dei beneficiari, che richiedono percorsi di riqualificazione e orientamento al lavoro propedeutici all'inserimento effettivo, sia alla debolezza dei Cpi e all'assenza di adeguati investimenti sulle politiche di attivazione. In questo senso il Cpi si è rivelato “un imbuto con il collo troppo stretto” che, invece di facilitare, ha ostruito in molti casi il passaggio per le

---

<sup>35</sup> F. Carrera, N. De Capite, *Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso*, cit., p. 137.

<sup>36</sup> R. Siza nel mettere in evidenza la debolezza dell'azione dei Cpi ha affermato a tale riguardo che «la rete dei servizi sociali nelle disposizioni del decreto [istitutivo del RdC] può diventare il luogo in cui si riversano, o si rimpallano, le persone maggiormente problematiche o un'area accogliente per le persone non disponibili a occupare posti di lavoro molto distanti dalla propria residenza» (*Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo*, cit., p. 2).

<sup>37</sup> Una criticità evidenziata ancora recentemente in occasione dell'avvio del RdC da E. Mandrone e M. Marocco che a proposito del decreto istitutivo del ReI parlano di una travalicazione della funzione dei Cpi dalle politiche del lavoro a quelle sociali, che imporrebbe ai Cpi un cambio di paradigma, dovendo passare dalla presa in carico dell'individuo a quella del nucleo familiare, tenendo conto di logiche e approcci tradizionalmente diversi e poco integrati come il sociale, il lavoro e la scuola (cfr. E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & Lavoro*, 2/2019, pp. 63-82).

persone che si rivolgevano a esso. D'altra parte, come afferma uno dei responsabili dell'ATS di Roma intervistato nella ricerca dell'AICP, è stata abbastanza evidente la consapevolezza che "in assenza di politiche di crescita dell'occupazione e di regolazione dei salari, l'inclusione lavorativa per le categorie fragili rischia di essere una retorica"<sup>38</sup> e che la misura, come già ricordato in precedenza, sia finita per risultare sbilanciata sul fronte assistenzialistico. Nel complesso si può comunque valutare positivamente il fatto che nel passaggio dal SIA<sup>39</sup> al ReI sia avvenuta una stabilizzazione dei rapporti tra servizi sociali e Cpi. Come dimostra, tuttavia, l'esperienza del ReI, l'invio dei beneficiari da parte dei servizi sociali ai Cpi non è stato seguito da riscontri o comunicazioni sulle attività svolte da parte dei Centri. Ciò ha significato che i servizi sociali hanno perso le tracce di coloro che erano stati indirizzati ai Cpi<sup>40</sup>.

Anche andando indietro nel tempo le criticità emerse nel ReI non sono risultate del tutto nuove. Come sappiamo le esperienze locali di sostegno al reddito prima del ReI sono state diverse. Volendoci limitare solo al caso della Campania e di Napoli con riferimento al tema dell'inserimento lavorativo nelle politiche di contrasto della povertà i risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti. Il Reddito di Cittadinanza sperimentato in Campania nel periodo (2006-2008) su iniziativa della Regione Campania prevedeva misure per l'autoimpiego e l'emersione del lavoro nero in base a un finanziamento di 15 milioni di euro. Queste misure si sono rivelate nei fatti, come scrive Gambardella, un fallimento perché prive di destinatari in grado, per capacità e risorse di partenza, di avviare un simile percorso: «Molta parte delle difficoltà emerse nel corso dell'implementazione del RdC a Napoli sono da ricondurre a questa impossibilità di mettere a fuoco il difficile tema del lavoro che non c'è»<sup>41</sup>. Tuttavia, come è stato scritto a proposito degli esiti di una misura nazionale ancora precedente al Reddito di Cittadinanza, quella del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) che ha coinvolto il comune di Napoli «considerare come indicatore di efficacia del progetto soltanto la percentuale

---

<sup>38</sup> Brano di intervista riportato in F. Carrera, N. De Capite, *Il ReI nei sistemi*, cit., p. 150.

<sup>39</sup> Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata. Dal 1° gennaio 2018 il SIA è stato sostituito dal ReI.

<sup>40</sup> C. Gori, "Il bilancio complessivo del ReI", in AICP (a cura di), *Il reddito di Inclusione*, cit., pp. 173-193.

<sup>41</sup> D. Gambardella (a cura di), *La valutazione del reddito di Cittadinanza a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 21. Tra le famiglie beneficiarie del Reddito di Cittadinanza a Napoli all'inizio del 2007, l'85,7 per cento lamentava problematiche di inserimento lavorativo, seguite da difficoltà nelle spese alimentari (47,2 per cento) e disagio abitativo (39 per cento) (p. 87).

di nuclei familiari che sono usciti dalla condizione di bisogno grazie all’inserimento lavorativo è abbastanza ingenuo»<sup>42</sup>. Secondo le autrici appena citate in una realtà come quella napoletana, di per sé già caratterizzata da una disoccupazione strutturale e dove le persone coinvolte dalla misura sono quelle più difficilmente collocabili sul mercato del lavoro, non può essere quello dell’accesso all’occupazione l’indicatore fondamentale<sup>43</sup>.

Le forti aspettative poste sull’inserimento lavorativo hanno accompagnato fin dalle origini la promozione più recente del RdC su scala nazionale, insieme a quella altrettanto irrealistica di “abolizione” della povertà *d’emblée*. Fatto sta che tra il primo e il secondo provvedimento normativo del RdC, si è passati dalla definizione di “misura contro la povertà, la disuguaglianza e l’esclusione sociale” a una “misura fondamentale di politica attiva del lavoro”<sup>44</sup>. Ai Cpi è stato di fatto assegnato il compito di formulare il c.d. “pronostico di occupabilità”, riconoscendo nel caso delle situazioni più critiche, come già previsto nel caso del ReI, di rinviare il beneficiario ai servizi sociali. Al fine di favorire l’inserimento nel mondo del lavoro si è poi definito il riconoscimento (fino alla fine del 2021) dell’assegno di ricollocazione<sup>45</sup> a coloro che stipulano il Patto per il Lavoro.

Alla fine del 2019 i Cpi avevano convocato circa 530 mila beneficiari del RdC (su un totale di circa 910 mila che potevano stipulare un Patto di Servizio). Rispetto ai 396 mila che avevano risposto alla convocazione (pari al 75 per cento) erano stati sottoscritti circa 263 mila Patti di servizio, mentre altri 200 mila erano stati coinvolti in una politica attiva regionale<sup>46</sup>. Sempre secondo l’ANPAL alla fine del 2019 i navigator avevano supportato i Cpi nella convocazione e nell’accoglienza dei beneficiari in circa 373 mila casi e assistito gli operatori nella presa in carico in circa 152 mila casi. Ma è piuttosto

---

<sup>42</sup> E. Amato, L. Barbato, C. Castiello, “La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli”, in E. Amato (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004, p. 200.

<sup>43</sup> Riguardo agli interventi di accompagnamento sociale nell’ambito del RMI a Napoli rivolte a persone adulte su 18.203 interventi alla fine di novembre 2002, quelli rivolti all’inserimento lavorativo in via definitiva nel mondo del lavoro risultavano solo 73; 1.800 quelli rivolti invece all’avviamento a corsi di formazione professionale e all’orientamento professionale.

<sup>44</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, cit.

<sup>45</sup> Introdotta con il Jobs Act i titolari di questo assegno ricevono un voucher spendibile presso un Cpi, oppure presso un operatore privato accreditato, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro per un periodo di 6 mesi rinnovabili. Rispetto al passato vi è però una differenza sostanziale: «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 stanziare siano sufficienti a coprire la platea» (E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, cit., p. 79).

<sup>46</sup> ANPAL, *Reddito di Cittadinanza: al 31 gennaio circa 40 mila beneficiari hanno un lavoro*, comunicato stampa, Roma, 14 febbraio 2020.

nella rilevazione dei fabbisogni delle imprese e nella promozione degli incentivi previsti dalla misura che i navigator sembrano scontare uno dei nodi più problematici dell'azione dei Cpi, considerato che alla fine del 2019 erano stati effettuati solo 319 interventi presso le aziende, di cui 176 solo a dicembre. Sempre sulla base di quanto comunicato da ANPAL nel corso della prima convocazione dei beneficiari (dato riferito alla situazione al 31 gennaio 2020) i navigator, dopo aver esaminato la situazione dei beneficiari, avrebbero provveduto per coloro non firmatari di un Patto di Servizio, all'esonero di 58 mila individui (15 per cento), al rinvio di 12 mila (3 per cento) ai Comuni per la sottoscrizione di un Patto di inclusione e di altri 18 mila (4,7 per cento) all'INPS perché privi dei requisiti richiesti.

Se analizziamo questo dato al 31 gennaio 2020 per ripartizione geografica le percentuali dei convocati sul totale dei soggetti tenuti alla sottoscrizione del PdS appare difforme, alta nelle Isole e nel Nord Est (intorno al 70 per cento) e inferiore rispetto alla media nazionale di 10 punti nelle regioni del Sud. La percentuale di beneficiari che si sono presentati alla prima convocazione è invece tendenzialmente più uniforme anche se maggiore nelle regioni meridionali. Anche per quanto riguarda le percentuali dei rinviati ai servizi sociali per il Patto per l'inclusione i valori sono abbastanza difformi (particolarmente elevati nel Nord Est e nelle Isole, allo stesso modo degli individui soggetti a sanzione). Infine, per quanto riguarda la percentuale dei PdS sottoscritti anche in questo caso ci si trova di fronte a una situazione molto differenziata: dall'82,3 per cento del Nord-ovest al 39,8 per cento del Centro (Tab. 1).

Al 10 febbraio 2020 i beneficiari che avevano conseguito un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda erano circa 40 mila (il 15 per cento di quelli che avevano sottoscritto nel frattempo un PdS), di cui il 7,2 per cento entro 30 giorni dall'accoglimento della domanda e il 46 per cento dopo oltre 6 mesi. Di questi il 65,2 per cento aveva trovato un'occupazione a tempo determinato, il 19,7 per cento a tempo indeterminato e il 3,9 per cento in apprendistato, il 2 per cento con un contratto di collaborazione e il restante 11 per cento con altri contratti, con valori pressoché identici tra maschi e femmine (Tab. 2). Queste ultime rappresentano poco più di 4 beneficiari su 10 che hanno sottoscritto un rapporto di lavoro.

La ripartizione dei rapporti di lavoro attivati in relazione ai PdS sottoscritti per area geografica mostra anche in questo caso una situazione molto differenziata e come era atteso migliore per le ripartizioni centro-settentrionali. I valori indicati nell'ultima colonna della tabella 3 mostrano infatti valori più alti per il Nord Est (36 per cento) e per il Centro (39 per cento) mentre sono decisamente più bassi nel Sud e nelle Isole, anche se in queste ultime due ripartizioni la Puglia (4.307 rapporti) e la Sicilia (4.833) rappresentano insieme circa un quarto di tutti i rapporti di lavoro, ma anche il 38 per cento dei PdS attivati, circa 100 mila su 262 mila.

Tab. 1 – Stato di avanzamento del RdC presso i Cpi al 31 gennaio 2020 – valori assoluti e %

Ripartizione	Soggetti tenuti al PdS	Convocati con appuntamento entro 31/01/2020	Presenti alla prima convocazione	di cui esonerati	di cui Rinviati al Patto per l'inclusione	di cui soggetti a sanzione	di cui PdS sottoscritti
Nord Ovest*	120.102	65.158	48.755	7.261	140	609	40.124
Nord Est	63.394	44.656	34.336	4.843	2.880	2.892	15.837
Centro	93.000	60.597	43.690	4.565	270	323	17.402
Sud	412.300	201.419	169.911	22.792	1.994	4.673	111.183
Isole	219.402	157.460	128.560	18.569	6.770	9.979	78.192
Totale	908.198	529.290	425.252	58.030	12.054	18.476	262.738
	Composizione % per ripartizione	% di convocati	% di presentati	% di esonerati	% di rinviati al Patto per l'inclusione	% soggetti a sanzione	% con PdS sottoscritto
Nord Ovest	13,2	54,3	74,8	14,9	0,3	1,2	82,3
Nord Est	7,0	70,4	76,9	14,1	8,4	8,4	46,1
Centro	10,2	65,2	72,1	10,4	0,6	0,7	39,8
Sud	45,4	48,9	84,4	13,4	1,2	2,8	65,4
Isole	24,2	71,8	81,6	14,4	5,3	7,8	60,8
Totale	100,0	58,3	80,3	13,6	2,8	4,3	61,8

\* Per il dato del Piemonte riferito al numero dei presenti alla prima convocazione, dato non comunicato, si è provveduto ad una proxy facendo la media della ripartizione Nord Ovest partendo comunque dalla disponibilità del numero di esonerati e di sottoscrittori del PdS. In quest'ultimo caso si tenga, inoltre, conto che nel caso della Lombardia il dato comprende anche gli utenti che si sono presentati spontaneamente al Cpi.

Fonte: Direzione Territoriale di ANPAL Servizi.

Tab. 2 – Beneficiari del RdC che hanno conseguito un rapporto di lavoro per tipologia di contratto e genere al 10 febbraio 2020 – valori assoluti e %

Tipologia di contratto	Valori assoluti			Composizione %		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Tempo Indeterminato	4.556	3.259	7.815	19,5	19,9	19,7
Tempo Determinato	15.784	10.155	25.939	67,5	62,0	65,2
Apprendistato	935	600	1.535	4,0	3,7	3,9
Contratti di Collaborazione	282	524	806	1,2	3,2	2,0
Altro	1.811	1.854	3.665	7,7	11,3	9,2
Totale	23.368	16.392	39.760	100	100	100

Fonte: elaborazioni Direzione Studi e Ricerche di ANPAL Servizi su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie.

Tab. 3 – Distribuzione dei rapporti di lavoro attivati per genere e incidenza sul numero dei presenti alla prima convocazione e di coloro che hanno sottoscritto il PdS per ripartizione territoriale. Valori assoluti e %

Ripartizioni	M	F	MF	% di colonna		% F	Presenti alla prima convocazione	Hanno sottoscritto un PdS
				MF	M			
Nord Ovest	4.071	3.192	7.263	18,3	56,1	43,9	14,9	18,1
Nord Est	3.198	2.519	5.717	14,4	55,9	44,1	16,7	36,1
Centro	3.713	3.069	6.782	17,1	54,7	45,3	15,5	39,0
Sud	8.033	5.204	13.237	33,4	60,7	39,3	7,8	11,9
Isole	4.202	2.404	6.606	16,7	63,6	36,4	5,1	8,4
Totale	23.217	16.388	39.605	100,0	58,6	41,4	9,3	15,1

Fonte: ns. elaborazione su dati della Direzione Territoriale di ANPAL Servizi.

Un ultimo cenno va, infine, rivolto ai c.d. PUC (Progetti di Utilità Collettiva) previsti nella normativa istitutiva del RdC. Si tratta di progetti attivabili da parte dei Comuni, previsti per i beneficiari del RdC per un numero di ore settimanali da un minimo di 8 a un massimo di 16, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, la cui mancata partecipazione comporta la decadenza dal beneficio. I partecipanti ai progetti non possono svolgere attività in sostituzione di personale dipendente, non possono ricoprire ruoli o posizioni nell'organizzazione del proponente il progetto, non possono sostituire lavoratori assenti a causa di malattia, congedi parentali, ferie ed altri istituti, o venire impiegati per far fronte esigenze di organico in periodi di particolare intensità di lavoro.

Risulta abbastanza evidente il richiamo all'esperienza dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU) per cui i PUC differirebbero, tuttavia, notevolmente per i limiti e vincoli previsti. Questi vincoli hanno voluto evitare l'instaurazione, di fatto, di una nuova categoria di lavoratori precari, come avvenuto con gli LSU. Questi ultimi hanno interessato i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni straordinaria (CIGS), percettori di un'indennità erogata dall'INPS. Si trattava di integrare la retribuzione di lavoratori di aziende in crisi che sono stati impiegati in servizi di pubblica utilità, inizialmente con la legge n. 390 del 1981 solo per il Mezzogiorno e dal 1984 con una estensione a tutto il territorio nazionale. Nel corso degli anni, quando ancora molti di questi lavoratori erano lontani dal pensionamento, la stragrande maggioranza di questi sono stati progressivamente stabilizzati<sup>47</sup>, nella maggior parte dei casi negli enti locali, anche se nel 2015 se ne contavano ancora 15 mila in attesa di essere stabilizzati. Va aggiunto, tuttavia, che nella normativa dei PUC non c'è elusione dei contributi previdenziali e assicurativi, perché la copertura degli stessi è espressamente prevista e non è neppure a carico dei Comuni.

### **3. I Cpi nel Mezzogiorno: supporto a quale domanda?**

I Cpi e i servizi per l'impiego più in generale sono considerati uno degli architravi principali del RdC e lo sono probabilmente non tanto in ragione dell'effettiva possibilità di favorire l'inserimento occupazionale, quanto in relazione alle attività indirette che possono svolgere, o che si candidano a svolgere, a supporto di una platea che presenta anche altre criticità oltre

---

<sup>47</sup> Secondo G. D'Aloia e M. Sordini ("La difficoltà di valutare ed essere valutati", in M. Carrieri, M. Ricciardi, a cura di, *Innovazione imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 2006) le politiche di stabilizzazione degli LSU hanno di fatto impedito politiche di reclutamento del personale, di cui molte amministrazioni, soprattutto locali, avrebbero avuto urgentissimo bisogno, contenendo ulteriormente la domanda di lavoro e in tal modo scoraggiando l'offerta.

quelle occupazionali<sup>48</sup>. I servizi pubblici per l'impiego hanno conosciuto significative modificazioni a partire perlomeno dal 1987 con l'abrogazione della c.d. chiamata numerica fino alla riforma dei primi anni Duemila che ha condotto alla trasformazione degli ex uffici di collocamento negli attuali Cpi. Il decreto legislativo n. 181 del 2000 ha provveduto, inoltre, a spostare più decisamente le attività dal collocamento diretto all'erogazione di servizi per l'occupabilità (orientamento, informazione, posizionamento sul mercato e riqualificazione professionale)<sup>49</sup>. È stata, tuttavia, la comparsa delle Agenzie di lavoro interinale alla fine degli anni 90, poi Agenzie per il Lavoro (Apl)<sup>50</sup> che ha posto più in evidenza i limiti del servizio pubblico, ma anche la tendenza errata a valutare il contributo dei Cpi solo in relazione all'inserimento lavorativo, tralasciando l'importante il ruolo svolto per tutte le attività a supporto delle categorie più deboli, a partire dal collocamento obbligatorio, o dei molti programmi di welfare nazionale e locale.

Secondo l'ISTAT, il RdC coprirà meno del 20 per cento del totale dei disoccupati che cercano attivamente lavoro (circa 600 mila persone)<sup>51</sup>, ricordando che, per riceverlo non è né sufficiente né necessario essere disoccupati, in quanto è sufficiente avere un patrimonio e un reddito familiare molto bassi. È molto probabile che l'attuale utenza che si sta rivolgendo ai Cpi per la sottoscrizione del Patto di Lavoro non sia estranea ai Centri, come del resto il RdC non rappresenta la prima politica di contrasto alla povertà e di ricerca

---

<sup>48</sup> Secondo l'ultimo repertorio prodotto dall'ANPAL nel 2017 i Cpi presenti sul territorio nazionale erano 552 con 7.934 operatori, per un numero medio di 380 utenti per operatore l'anno (ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma, 2018). Nel 2015 a fronte di 536 Cpi complessivi quelli presenti nelle regioni meridionali erano 260, il 48,5 per cento; rispetto al personale impiegato (comprensivo del personale a termine e delle collaborazioni) questi erano 4.253 su 8.798, pari al 51,4 per cento (ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, Roma, 2016). Solo nel 2008 i Cpi erano in numero leggermente inferiore (538) ma con ben 11 mila addetti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, 2008). Per una ricostruzione degli sviluppi normativi che hanno interessato i Cpi negli ultimi anni si veda l'ultima relazione annuale della Corte dei Conti, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2019, in part. pp. 175-178.

<sup>49</sup> Sugli esiti della riforma circa il funzionamento dei Cpi vedi S. Pirrone, P. Sestito, *Disoccupati in Italia: tra Stato, regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>50</sup> In Italia operano oggi all'incirca 80 di queste agenzie con circa 10.500 addetti, dato che include probabilmente anche quello dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in staff leasing da parte delle stesse agenzie (su questo vedi Audizione Assolavoro presso le Commissioni Lavoro e Finanza della Camera del 17 luglio 2018).

<sup>51</sup> A. Garnerò, A. Salvatori, *Salari bassi anche col Reddito di Cittadinanza*, lavoce.info, 12 febbraio 2019. Questo dato emerge dal dossier presentato dall'ISTAT all'11ª commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica il 4 febbraio 2019. Si tratta precisamente di 613 mila individui disoccupati pari al 18 per cento di persone nella stessa condizione, ma anche di 428 mila occupati pari all'1,7 per cento dell'universo complessivo degli occupati in Italia, ma che peserebbero per il 15,8 per cento sulla platea complessiva dei beneficiari, così come i disoccupati per il 22,7 per cento (si veda in part. tav. 2, p. 9).

dell'occupazione in cui i Cpi sono coinvolti. È da circa vent'anni che tali politiche si sperimentano a livello locale o regionale ed è da molti anni che le politiche del lavoro, come nel caso del programma Garanzia Giovani, hanno fatto perno proprio sul coinvolgimento dei Centri. Il coinvolgimento nella gestione delle politiche attive e passive che si sono avvicendate in questi anni è stato, dunque, davvero cospicuo. La novità dell'attuale RdC sta senza dubbio nel carattere nazionale della misura e nel fatto che dopo tanti anni si è ritornati ad investire nuove risorse per il potenziamento dei Cpi<sup>52</sup>, oltre che con i navigator (anche se per questi ultimi non è stata indicata in prospettiva una stabilizzazione), soprattutto con la previsione di assunzione diretta di 11.600 nuove unità, di cui 1.600 come stabilizzazioni di precedenti rapporti di lavoro<sup>53</sup>.

I lavori più recenti prodotti dall'ISFOL sull'attività dei Cpi mostrano che almeno un terzo degli attuali occupati ha avuto contatti con i Cpi e ricorda come i Centri si siano da sempre fatto carico di specifiche missioni, poco attraenti per l'intermediazione privata, come quella rivolta alla gestione delle persone diversamente abili attraverso il collocamento obbligatorio (legge n. 68/1999), svolgendo in tal modo anche un'importante funzione di inclusione sociale. Anche il confronto con le Agenzie del Lavoro non sembra particolarmente schiacciante: se la capacità annuale di intermediazione dei Cpi riguarda mediamente il 3,4 per cento degli occupati, quella delle Agenzie è del 5,6 per cento. Questi dati confermano, del resto, la prevalenza di altri canali, perlopiù informali, per l'accesso all'occupazione. Come scrivono Mandrone *et al.*<sup>54</sup> interpretare questi dati come incapacità dei Cpi nello svolgere il loro compito risulterebbe, tuttavia, erroneo.

Da sempre il dualismo Nord-Sud nell'ambito dei servizi pubblici riguarda anche il funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego. Anche in tempi non recenti i Cpi centrosettentrionali risultavano caratterizzati dalla maggiore erogazione di servizi personalizzati e di carattere "proattivo", a fronte di una prevalenza di servizi di natura più minimalista e di un'attività incentrata sulla gestione amministrativa al Sud<sup>55</sup>. Nel rapporto di monitoraggio del 2008 del Ministero del Lavoro per i Cpi del Centro e del Nord Italia, a fronte di una minore domanda di servizi (ancorché qualitativamente più "complessa" visti i bassi

---

<sup>52</sup> Esattamente circa 870 milioni di euro nel 2019 e nel 2020.

<sup>53</sup> Come riportato nell'ultima Relazione Annuale della Corte dei Conti a proposito dei Cpi si afferma che: «In totale, a regime, le unità di personale da assumere dalle Regioni e dalle Province autonome, dalle Agenzie e dagli Enti regionali o dalle Province e dalle Città metropolitane, per il potenziamento dei CPI, saranno 11.600, di cui 4.000 previste dal comma 258 della legge di bilancio per il 2019 e 7.600 (di cui 1.600 da stabilizzare) dall'art. 12, comma 3-bis del DL n. 4 del 2019 (cui vanno aggiunti i 3.000 Navigator che saranno contrattualizzati da ANPAL Servizi S.p.A.)» (2019, p. 178).

<sup>54</sup> E. Mandrone, R. Landi, M. Marocco, D. Radicchia, *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro, Research Paper ISFOL*, 31/2016.

<sup>55</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, 2008, vedi in part. p. 81.

tassi di disoccupazione e il periodo più circoscritto di disoccupazione (attorno ai 12 mesi), si osservava un'organizzazione più esposta ai vincoli legati agli elevati volumi di attività dovuti alla «maggiore offerta di servizi e di misure più complesse e personalizzate (dunque con non trascurabili ricadute sul versante dell'organizzazione del lavoro e sui tempi amministrativi) di quanto non si osserva nel resto del Paese»<sup>56</sup>. Come ha messo ben in evidenza una ricerca longitudinale su un campione di iscritti al Cpi di Scampia (Napoli) nel triennio 2008-2011<sup>57</sup>, il senso comune di questi disoccupati/iscritti ha continuato a identificare il Cpi con le vecchie liste di collocamento. Come scrivono gli autori molti di costoro ritengono che l'iscrizione possa portare ancora vantaggi in termini di anzianità di iscrizione, posizione nelle graduatorie, etc. ma, «la lunga presenza di iscrizione di questi soggetti non si traduce però in una effettiva conoscenza dei servizi che oggi [il Cpi] potrebbe e dovrebbe offrire loro né è accompagnata da una frequentazione del centro»<sup>58</sup>.

Il diverso e differenziato accesso ai Cpi tra Sud e Nord dipende tuttavia direttamente dalla quantità della domanda di lavoro attivata nel territorio e dall'esistenza di effettivi mercati del lavoro nei quali il confronto tra offerta e domanda non sia già risolto all'origine (ovvero senza che emerga nel mercato) o attraverso canali informali. Nel Mezzogiorno la ricerca del lavoro attraverso il ricorso ai servizi pubblici per l'impiego è inferiore rispetto alle altre ripartizioni del paese, così come il ricorso all'attività degli intermediari privati che è «proporzionale alla presenza di una domanda di lavoro sul territorio»<sup>59</sup>. Se tuttavia osserviamo per bene i motivi per cui ci si rivolge ai Cpi nelle diverse ripartizioni del paese, il quadro appare questa volta meno differenziato di quanto sia possibile immaginare fatta eccezione per la verifica delle opportunità di lavoro (Tab. 4). Differenze maggiori sono invece ravvisabili rispetto ai canali di ricerca come ad esempio nel caso dei concorsi<sup>60</sup> il

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>57</sup> G. Orientale Caputo (a cura di), *Come una danza immobile. Tre anni di disoccupazione, lavoro nero e povertà a Napoli*, Ledizioni, Milano, 2012. Se il caso del Cpi di Scampia non è generalizzabile all'intero Mezzogiorno in relazione al comportamento degli utenti è molto probabile che ne rappresenti comunque una buona *proxy* per il resto del territorio meridionale. Ciò non esclude l'esistenza di un quadro più a macchia di leopardo, influenzato dalla presenza o meno di specifiche dinamiche economiche a livello locale come dimostrerebbe, ad esempio, il caso della Basilicata in relazione al funzionamento dei Cpi in territori in cui è presente, ad esempio, una maggior tasso di industrializzazione (cfr. D. Bubbico, *Il mercato del lavoro in Basilicata. Tra ripresa dell'emigrazione interna e crisi industriale*, Carocci, Roma, 2009). Per una disamina comparativa delle caratteristiche dei Cpi sulla base delle principali ripartizioni si rimanda a ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, Roma, 2016.

<sup>58</sup> G. Orientale Caputo, V. Joffre, "Cercare lavoro, attivarsi, scoraggiarsi", in G. Orientale Caputo (a cura di), *Come una danza immobile*, cit., p. 146.

<sup>59</sup> ISTAT, *Annuario statistico italiano 2019*, Roma, 2019c, p. 101.

<sup>60</sup> Il maggiore ricorso ai concorsi è anche più evidente tra i laureati meridionali rispetto a quelli del Centro Nord (rispettivamente 9,1 per cento e 6,5 per cento); valori superiori per i laureati meridionali sono presenti anche in corrispondenza dell'avvio di un lavoro autonomo

cui ricorso è doppio nel Mezzogiorno rispetto al Nord. L'ISTAT ha misurato che nell'arco di tempo intercorso tra il 2008 e il 2017 l'utilizzo dei canali formali istituzionali è sceso di 5,4 punti percentuali, mentre sono aumentati quelli formali non istituzionali (anche grazie alla sempre più diffuso utilizzo di internet) e quelli informali (rispettivamente +3,4 e +7,0 punti). Come mostra la tabella 5, se il ricorso ai canali informali è omogeneo sul territorio nazionale, quello formale istituzionale (Cpi e Agenzia per il Lavoro) è di 20 punti percentuali inferiori nel Mezzogiorno rispetto al Nord Italia e probabilmente non tanto per la capacità dei Cpi e delle Apl quanto per il volume di domanda potenzialmente oggetto di intermediazione da parte di queste ultime.

Tab. 4 – *Motivi per cui ci si rivolge al Cpi nell'ultimo anno per ripartizione geografica (\*)*. Anno 2018. Valori %

<i>Motivi</i>	<i>Totale</i>	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>
Verificare esistenza opportunità di lavoro	40,6	43,8	45,3	36,6
Rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID) o confermare lo stato di disoccupazione	54,0	47,7	50,2	59,5
Primo contatto per informazioni e/o aggiornare cartella personale	4,1	5,2	3,2	3,8
Consulenza o orientamento	7,8	8,9	6,9	7,4
Prima volta dichiarazione disponibilità al lavoro	9,4	13,0	10,0	6,8
Ricevuta offerta di lavoro	0,4	0,6	0,4	0,3
Ricevuta offerta altro corso di formazione	0,4	0,6	0,3	0,3
Ricevuta offerta corso di formazione regionale	1,2	1,1	0,4	1,6
Ricevuta offerta tirocinio	0,4	0,2	0,8	0,4
Sottoscrizione Patto di Servizio (PdS)	2,9	3,6	1,7	3,0
Ricevuto proposta partecipazione selezione	0,5	0,5	0,5	0,5

\* Possibilità di risposta multipla.

Fonte: ISTAT (2019c) su dati dell'indagine continua Forze di Lavoro.

(11,4 per cento contro 8 per cento), mentre il ricorso da parte dei laureati ai servizi di intermediazione offerti dalle università è maggiore nel Nord-Ovest rispetto al Sud, rispettivamente 11,6 per cento e 8,1 per cento. Il riferimento è in questo caso al campione di laureati nel 2011 e alle attività di ricerca svolta nel 2015 (ISTAT, *I percorsi di studio e lavoro dei diplomati e dei laureati*, Roma, 2016). Va aggiunto che in generale che i laureati utilizzano quasi il doppio dei canali di intermediazione rispetto ai possessori di licenza media (E. Mandrone *et al.*, *I canali di intermediazione...*, cit.

Tab. 5 – Persone in cerca di occupazione per principali caratteristiche delle azioni di ricerca(\*) per ripartizione geografica. Anno 2017

Azioni di ricerca	Ripartizioni geografiche		
	Nord	Centro	Mezzogiorno
Formale istituzionale	49,6	42,2	29,7
Contatto Centro per l'impiego	33,7	31,9	20,7
Contatto agenzia interinale	29,2	14,1	7,9
Concorso pubblico (domanda/prova)	4,1	6,0	7,7
Formale non istituzionale	91,4	86,9	81,1
Consultato offerte su giornali/internet	77,9	67,6	61,4
Risposto messo inserzioni sui giornali/internet	38,1	31,7	26,2
Inviato cv/sostenuto colloquio	80,0	75,9	69,9
Avvio attività autonoma	2,1	2,0	1,5
Informale	86,6	85,2	88,9
Amici e conoscenti	86,4	85,2	88,7
Altre azioni	0,7	0,3	0,3

\* Possibilità di risposta multipla.

Fonte: ISTAT (2019a).

Non sorprende, del resto, che le Apl offrano risultati migliori nella misura in cui rispetto ad opportunità lavorative concrete richieste dal 64,6 per cento degli utenti il 29,4 per cento ha ricevuto una risposta, così come il 68,6 per cento che ha fatto richiesta di informazioni utili alla ricerca di lavoro ha ricevuto una risposta nel 50,4 per cento dei casi.

Per i rispondenti dell'indagine ISFOL sulla valutazione dei canali di intermediazione per gli utenti residenti nel Mezzogiorno si conferma in particolare l'operatività dei Cpi soprattutto sul fronte della domanda di lavoro, mentre per le altre tipologie di attività (politiche attive) i valori sono poco distanti da quelli degli utenti residenti nelle altre ripartizioni (Tab. 6).

Tab. 6 – Incidenza degli utenti dei Servizi per il lavoro che hanno ottenuto il servizio richiesto sull'utenza che ha richiesto il servizio. Valori % per Cpi e Apl

Ripartizioni	Servizi richiesti				
	Opportunità lavorative concrete	Informazioni utili alla sua ricerca di lavoro	Svolto un corso di formazione professionale	Pianificato un percorso di inserimento lavorativo	Svolto tirocinio o stage
	Cpi – Utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto				
Nord Ovest	18,5	48,8	41,0	48,1	37,3
Nord Est	22,8	47,9	34,7	40,0	33,6
Centro	13,2	40,9	39,6	46,8	29,8
Sud e Isole	12,5	35,8	42,1	48,2	36,1
Totale	15,6	41,5	40,2	46,6	34,8
	Apl – Utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto				
Nord Ovest	32,2	52,1	44,1	50,7	40,7
Nord Est	41,0	56,2	27,4	47,1	26,7
Centro	23,3	45,3	34,9	34,5	29,5
Sud e Isole	23,1	48,0	42,5	47,4	33,3
Totale	29,4	50,4	38,8	46,2	33,2

Fonte: Mandrone et al. (2016).

Per l'ISTAT resta tuttavia il fatto che il complessivo aumento del ricorso alle reti personali è indice della maggior tensione nel mercato del lavoro causata dalla crisi del 2008 che ha condotto gli individui a intensificare il ricorso alle azioni di ricerca più rapide. Diversamente la ripresa dei canali informali testimonia maggiormente un differente clima economico che premia i fattori legati alle competenze, alle abilità personali e più in generale alle aspettative e alla fiducia sul versante di chi cerca lavoro, e alle professionalità attese da parte dei datori di lavoro. Le strategie di ricerca del lavoro che si affidano ad un solo canale, prevalentemente quello informale, riguardano circa un quarto dei disoccupati ultracinquantenni (soprattutto tra i disoccupati meridionali) e risente molto dell'assenza di alternative. Allo stesso modo la scelta multicanale (5 azioni di ricerca) riguarda il 40 per cento dei disoccupati settentrionali e solo il 25 per cento di quelli meridionali: più in generale, la probabilità che un disoccupato attui una strategia a tre canali è doppia nel Centro Nord rispetto al Mezzogiorno. Trova così conferma l'assunto che le strategie di ricerca sono condizionate dalle possibilità offerte dal contesto territoriale. L'analisi longitudinale

delle *Forze di Lavoro* dell'ISTAT consente anche di comprendere la probabilità di successo nella ricerca dell'impiego a partire dalle strategie messe in atto dal disoccupato. Nel 2017 circa un quarto delle persone disoccupate l'anno prima ha trovato lavoro, il 18,5 per cento se residenti nel Mezzogiorno, il 26,7 per cento se residenti nel Nord Italia; tra gli inattivi le percentuali sono risultate rispettivamente l'8 per cento e il 6,1 per cento. Tra i disoccupati meridionali la possibilità di trovare lavoro è dipesa nuovamente in misura maggiore dai canali informali: il 50,6 per cento contro valori del 43,7 e del 51,7 per cento per Nord e Centro<sup>61</sup>.

L'indagine ISFOL citata in precedenza<sup>62</sup> evidenzia che nel Mezzogiorno la maggior propensione a rivolgersi ai Cpi è tra le donne. Coloro che si rivolgono esclusivamente ai Cpi, rispetto a coloro che si rivolgono ai privati o ad un altro organismo pubblico diverso dal Cpi, sono in prevalenza donne disoccupate (spesso ultra 50enni), ovvero occupate con contratti non standard e occupate con discontinuità nell'ultimo anno, residenti nelle regioni meridionali dove sono meno presenti le Apl. A differenza delle Agenzie i Cpi, soprattutto quelli meridionali, sono destinatari, se utilizzati in modo "esclusivo", di un'utenza composta in prevalenza di persone in cerca di lavoro, in cui spiccano disoccupati di lunga durata, donne, inattivi, giovani e precari. Questi ultimi dati descrivono, dunque, un quadro di intervento più problematico dei servizi per l'impiego nel Mezzogiorno che deriva direttamente dal come la disoccupazione di carattere strutturale finisce per selezionare l'offerta di lavoro. Ciò ha una conseguenza diretta sul tipo di fabbisogno espresso e sulla natura del servizio da svolgere. In tal senso, «avere una platea di occupati con continuità negli ultimi 12 mesi, ovvero con contratti standard, o di più che diplomati o laureati, ovvero di giovani in cerca di lavoro residenti nel Nord Italia è diverso dal fronteggiare una domanda di servizi proveniente da 30-40enni, del Mezzogiorno, disoccupati di lunga o lunghissima durata e con titolo di studio che raramente superano il diploma, oppure attualmente occupati ma in modo discontinuo o con contratti non standard o alla ricerca di una migliore collocazione lavorativa»<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> «Se si confrontano le strategie di ricerca messe in campo dai disoccupati con le modalità con cui dichiarano di aver trovato lavoro dopo 12 mesi, emerge un'associazione alta ma non perfetta fra i canali con cui si è cercato lavoro e quelli con cui si è trovato. Tra coloro che hanno trovato lavoro, la corrispondenza tra strategie di ricerca e canale di ingresso cambia al variare delle modalità. Chi ha indicato esclusivamente canali formali ha trovato lavoro grazie a un'intermediazione formale in due casi su tre, mentre uno su tre lo ha trovato tramite canali informali attivati nel periodo» (ISTAT, *Annuario...*, cit. 2019c, p. 108).

<sup>62</sup> E. Mandrone *et al.*, *I canali di intermediazione...*, cit.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 29.

Da quanto abbiamo fin qui riportato risulta evidente che i Cpi stanno gestendo profili di utenti abbastanza differenziati tra Centro Nord e Mezzogiorno. Non si tratta certamente di una novità, come il fatto che il loro livello di attività dipenda dai fabbisogni occupazionali espressi dal tessuto economico locale. Non stupisce, dunque, che la valutazione delle concrete opportunità lavorative degli utenti dei Cpi meridionali è la più bassa: risulta soddisfatto poco meno del 40 per cento degli utenti meridionali contro il 60 per cento del Nord Est<sup>64</sup>.

Il basso livello delle aspettative occupazionali che predomina in molte aree del Mezzogiorno ha del resto contribuito in questi anni ad una ripresa sostanziale delle migrazioni interne e non esclusivamente della componente più scolarizzata (i laureati) e più giovane dell'offerta di lavoro<sup>65</sup>. A tal proposito è interessante osservare la maggiore propensione dei disoccupati meridionali, in particolare dei giovani (18-29 anni) considerati come potenziali beneficiari del RdC, a spostarsi fuori regione per motivi di lavoro<sup>66</sup>. A tal riguardo, Gallo e Scicchitano utilizzando i dati dell'indagine campionaria INAPP PLUS 2018 hanno individuato una componente dell'universo delle Comunicazioni Obbligatorie (quella con retribuzione inferiore a mille euro) che può essere approssimata a quella dei beneficiari del RdC. La maggiore disponibilità in generale all'emigrazione dei sottoscrittori potenziali del Patto per il lavoro residenti nelle ripartizioni Centro, Sud e Isole – le stesse ripartizioni dove l'offerta di lavoro giovanile ha maggiori probabilità di rimanere insoddisfatta soprattutto in presenza di più elevati livelli di istruzione e professionali –, è abbastanza evidente secondo la loro analisi nel caso dei giovani in età 18-29 anni (Tab. 7).

---

<sup>64</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2018*, cit., 2019a. Identiche valutazioni emergono dall'indagine ISFOL PLUS del 2014, in particolare per ciò che riguarda il confronto tra Cpi e Apl. Se nel 2014 la richiesta di opportunità lavorative concrete è stata espressa dai due terzi degli utenti dei Cpi (pari a 2,4 milioni), solo 383mila hanno visto soddisfatta la loro richiesta (E. Mandrone *et al.*, cit.).

<sup>65</sup> I contributi apparsi sull'argomento sono significativamente cresciuti nel corso degli ultimi anni. A titolo semplificativo si vedano oltre ai periodici approfondimenti della SVIMEZ nei rapporti annuali sull'economia del Mezzogiorno, i contributi raccolti in D. Bubbico, E. Morlicchio, E. Rebeggiani (a cura di), *Su e giù per l'Italia. La ripresa delle migrazioni interne e le trasformazioni del mercato del lavoro*, *Sociologia del lavoro*, 121/2011; M. Colucci, S. Gallo (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma, 2014; N. Panichella, *Meridionali al Nord. Migrazioni interne e società italiana dal dopoguerra a oggi*, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>66</sup> G. Gallo, S. Scicchitano, *Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro*, *SINAPPSI*, 1-2/2019, pp. 22-36.

Tab. 7 – Disponibilità al trasferimento per lavoro dei potenziali beneficiari da coinvolgere nel Patto per il lavoro: distinzione per macroarea di residenza – valori %

Macroarea	Patto per il lavoro				Giovani in età 18-29 anni		
	Disponibile al trasferimento 'vicino'	Disponibile al trasferimento 'lontano'	Disponibile al trasferimento totale	Disponibile al trasferimento 'vicino'	Disponibile al trasferimento 'lontano'	Disponibile al trasferimento totale	
Nord Ovest	21,0	19,8	40,8	2,1	8,3	10,4	
Nord Est	29,5	21,9	51,5	31,2	39,1	70,3	
Centro	45,0	24,2	69,2	28,5	44,7	73,2	
Sud	30,0	42,1	72,0	23,8	60,5	84,3	
Isole	40,8	35,2	76,0	45,3	45,3	90,6	
Totale	33,8	33,6	67,3	30,8	48,9	79,7	

Fonte: Gallo e Scicchitano (2019).

Questo dato è tanto più rilevante se consideriamo che tra le condizionalità previste dal RdC vi è in ultima istanza anche la possibilità di accettare richieste di lavoro distanti più di 250 km dalla propria residenza. Si tratta in realtà di una condizione che sarà probabilmente resa difficile in corrispondenza di particolari richieste e di specifiche professionalità in possesso del beneficiario del RdC. Immaginare che i Cpi si candidino in questa fase a gestire una mobilità dell'occupazione sul territorio nazionale appare quanto meno improbabile.

#### **4. Domanda di lavoro e politiche attive del lavoro nel Mezzogiorno**

I dati che abbiamo ripreso nel precedente paragrafo illustrano un quadro non certo nuovo per il Mezzogiorno, in particolare per ciò che riguarda la funzione dei servizi pubblici per l'impiego. Se il RdC si è posto l'ambizioso obiettivo di essere sia una misura di contrasto della povertà che una misura di politica attiva del lavoro, le regioni del Mezzogiorno rappresentano da questo punto di vista il contesto privilegiato. Tuttavia, assumere la positività di queste misure senza osservare le ragioni che sono alla base di indicatori molto critici del mercato del lavoro (dal tasso di attività a quello di disoccupazione) e della condizione di povertà, rischia di depotenziare significativamente l'obiettivo della misura stessa. Non è questo lo spazio per analizzare le cause dello sviluppo dualistico del paese e soprattutto le modalità della sua riproduzione nel corso del tempo, ma andando verso la conclusione di questo lavoro riteniamo necessario fare un seppur minimo riferimento al tema delle politiche del lavoro, spesso politiche di incentivo e più in generale al tema della quantità e della qualità domanda di lavoro. In un mercato del lavoro, come quello meridionale, dove i tassi di disoccupazione sono generalmente a due cifre, la disoccupazione non è tanto frizionale (cioè per mancanza di informazioni) e in presenza della quale i servizi pubblici e privati svolgono un'importante funzione di intermediazione<sup>67</sup>, quanto strutturale ovvero in larga parte dovuta a una domanda di lavoro insufficiente dinanzi ad un'offerta di lavoro insoddisfatta significativamente maggiore. Ciò non esclude del resto che anche in quest'ultimo caso il carattere strutturale sia attribuibile a problemi di mancata corrispondenza tra le caratteristiche dell'offerta (ad esempio dal punto di vista dell'istruzione e della

---

<sup>67</sup> Come ha scritto giustamente A. Martelli (*L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni*, in AlCP, cit.) citando Marsico «un centro per l'impiego, anche il più virtuoso, non crea lavoro, al massimo lo intermedia» (F. Marsico, "Conclusioni. Che cosa resta da fare", in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 354).

qualificazione) e della domanda (fabbisogni occupazionali a più alto valore aggiunto, in settori poco attrattivi, etc.), problema che chiama direttamente in causa il tema del disallineamento tra le politiche di formazione e i fabbisogni di personale specializzato espressi dalle imprese<sup>68</sup>. Quando le dimensioni della disoccupazione hanno, dunque, un carattere più strutturale i servizi per l'impiego sono candidati a fornire nella migliore delle ipotesi un accrescimento dell'occupabilità del disoccupato (soprattutto se questa può godere di un'adeguata offerta formativa, a dire il vero assai scarsa nel RdC se non per la previsione dell'assegno di ricollocazione) e caso mai a favorire maggiore competizione nell'offerta di lavoro rispetto ai posti di lavoro rimasti ancora vacanti e non soddisfatti dai principali canali di intermediazione (parentali, amicali ed informali in genere). Ciò ci conduce a sostenere che a fianco delle misure fin qui promosse, come il RdC, almeno per l'obiettivo di carattere occupazionale che il provvedimento vuole incorporare, l'assenza di adeguate politiche di carattere macroeconomico rischia concretamente di accentuare, in ultima analisi, una deriva della misura di carattere "assistenzialistico", nonostante gli sforzi messi in campo, sia in termini di potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, sia in relazione al regime sanzionatorio previsto dalla misura per indisponibilità del percettore rispetto agli obblighi previsti o rispetto all'esistenza di rapporti di lavoro in nero. L'importanza di potenziare gli investimenti pubblici e privati è da questo punto di vista necessario non solo per garantire una migliore qualità dei servizi pubblici e per favorire lo sviluppo economico, ma corrisponde anche alla possibilità di generare una nuova effettiva occupazione, e forse in tal modo anche porre, almeno parzialmente, un freno alla mobilità territoriale dal Mezzogiorno verso il resto del paese e verso l'estero.

---

<sup>68</sup> Solitamente (e periodicamente) questa problematica è riassunta nella difficoltà da parte delle imprese nel reperimento di manodopera specializzata. Nel 2018 secondo l'indagine annuale di Unioncamere la ricerca di analisti e progettisti software risultava difficile nel 60,7 per cento dei casi, di elettrotecnici nel 60,7 per cento dei casi, di tecnici programmatori del 56,2 per cento (Unioncamere e ANPAL, *Rapporto Excelsior 2018*, Roma, 2018). Su 4,5 milioni di assunzioni previste nel 2018 in un quarto dei casi le aziende dichiaravano la difficoltà ad incontrare il profilo cercato. Va tuttavia aggiunto a tal riguardo che spesso queste indagini tralasciano di evidenziare le caratteristiche della domanda di lavoro sotto il profilo contrattuale e retributivo. In altri termini la tendenza, a partire dall'apprendistato, è quella a contenere il più possibile i livelli retributivi e la stabilizzazione dell'occupazione, soprattutto se giovanile, che di per sé non costituisce un incentivo anche alla stessa specializzazione da parte dei disoccupati.

I dati disponibili a questo riguardo non sono positivi. Gli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno tra il 2008 e il 2016 si sono contratti di un terzo rispetto, nel Centro Nord solo di un quinto<sup>69</sup>. La crisi del 2008 ha determinato conseguenze negative maggiori per l'apparato manifatturiero meridionale già molto debole e in parte significativa emanazione dei gruppi nazionali ed esteri localizzati nel Nord del paese<sup>70</sup>. Uno dei risultati più indicativi è che il valore della quota dell'export meridionale, composto tra l'altro in modo sostanzioso dai prodotti petroliferi (attività di raffinazione) e dalla produzione di autoveicoli, rispetto al totale nazionale, è diminuito tra il 2008 e il 2019 dal 12 al 10 per cento, un valore di per sé già non elevato.

Questi dati non riflettono, tuttavia, un mercato del lavoro asfittico se consideriamo il numero di attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro che avvengono annualmente nel nostro paese. I dati delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) resi disponibili negli ultimi anni dal Ministero del Lavoro evidenziano che ancora più di un terzo del totale dei rapporti attivati<sup>71</sup> hanno origine in una regione del Mezzogiorno. Se questi si riducono in termini di incidenza di 2 punti percentuali rispetto al totale nazionale tra il 2012 e il 2018, in valore assoluto la loro crescita è stata comunque di 5,3 punti percentuali, seppure significativamente inferiore al Nord e al Centro, rispettivamente nello stesso periodo +14,8 e +10,7 punti percentuali (Tab. 8).

---

<sup>69</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, 2019. Tra le numerose pubblicazioni apparse in materia, oltre ai periodici rapporti della SVIMEZ, consigliamo in particolare la lettura del volume di F. Proto, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>70</sup> R. Bronzini, L. Cannari, A. Staderini (a cura di), *L'industria meridionale e la crisi*, Banca d'Italia, Napoli, 2013.

<sup>71</sup> Si consideri che nel 2018 rispetto a 23,2 milioni di occupati stimati dall'ISTAT attraverso l'indagine sulle Forze di Lavoro, gli occupati meridionali costituiscono il 26,6 per cento del totale (ISTAT, *Annuario statistico italiano 2019*, Roma, 2019c).

Tab. 8 – Numero dei rapporti di lavoro attivati in Italia per tutti i settori e per ripartizione geografica dal 2012 al 2018. Valori assoluti e %

Anni	Valori assoluti					Valori % di riga		
	Nord	Centro	Sud	Totale	Nord	Centro	Sud	
2012	4.116.540	2.433.293	3.735.535	10.288.015	40,0	23,7	36,3	
2013	3.805.729	2.336.315	3.540.182	9.685.201	39,3	24,1	36,6	
2014	3.926.666	2.394.416	3.649.835	9.975.300	39,4	24,0	36,6	
2015	4.162.810	2.580.708	3.731.057	10.478.711	39,7	24,6	35,6	
2016	3.828.249	2.268.826	3.372.530	9.473.596	40,4	23,9	35,6	
2017	4.398.561	2.402.789	3.774.563	10.579.802	41,6	22,7	35,7	
2018	4.727.746	2.693.751	3.933.739	11.359.382	41,6	23,7	34,6	

Fonte: ns. elaborazione su dati delle Comunicazioni Obbligatorie. Rapporti annuali del Ministero del Lavoro.

Rispetto a questi numeri va anche detto che il ricorso al tempo determinato, che in generale rappresenta la quota più alta di contratti, nelle regioni del Mezzogiorno è significativamente maggiore della media nazionale; di contro nelle regioni settentrionali il ricorso al contratto a tempo indeterminato o all'apprendistato è più diffuso. Rispetto al primo dato va considerata la forte incidenza nel Sud del lavoro a termine nel settore agricolo (nel 2018 il 61 per cento dei rapporti di lavoro in questo settore erano concentrati nel Mezzogiorno) e la minore incidenza dell'occupazione industriale, generalmente a tempo indeterminato. Ma anche l'eccessiva frammentazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro, data l'elevata quota elevata di contratti cessati di breve o brevissima durata, incide maggiormente nelle regioni del Centro e del Sud<sup>72</sup>. Se consideriamo poi che lo stesso lavoro in somministrazione è concentrato nelle regioni centrosettentrionali poiché solo il 16 per cento delle missioni (pari a poco più di 300 mila su circa 2 milioni nel 2018) interessa le regioni meridionali se ne deve dedurre che al netto di ciò la mobilità dell'occupazione tra attivazioni e cessazioni nel Mezzogiorno è proporzionalmente più elevata.

L'altro tema, che anche qui per ragioni di spazio non possiamo approfondire ma che ci sembra utile richiamare seppur brevemente, riguarda il ruolo delle politiche attive e più in generale delle misure volte alla promozione dell'autoimprenditorialità che hanno avuto e continuano ad avere in molti casi, anche in termini finanziari, come beneficiari principali i disoccupati residenti nelle regioni del Mezzogiorno. Politiche attive che spesso si definiscono soprattutto in termini di incentivi economici (decontribuzione, sgravi fiscali, credito di imposta<sup>73</sup>) e che agiscono tanto nel sostegno alla domanda di lavoro quanto nella selettività dell'offerta di lavoro. Nell'ultimo ventennio, le misure dedicate all'incremento della base occupazionale hanno avuto, infatti, proprio il carattere della selettività, se si fa eccezione per l'incentivo per le assunzioni a tempo indeterminato promosso dal Governo Renzi nel 2015. In precedenza, secondo Vergari<sup>74</sup> gli obiettivi perseguiti dalle politiche

---

<sup>72</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2019*, Roma, 2020.

<sup>73</sup> L'introduzione di questo strumento nel 2000 ha coinciso in una prima fase con la riduzione dell'apprendistato e del contratto di formazione e lavoro, soprattutto per effetto della maggior attrazione dell'incentivo. In un'analisi dei primi anni Duemila P. Cipollone e A. Guelfi (*Politiche di sussidio e comportamento delle imprese. Il caso dei crediti d'imposta per l'occupazione a tempo indeterminato in Italia, Working Papers. Temi di Discussione*, n. 471, Banca d'Italia, Roma, 2003) mettevano in evidenza come a 3 anni dal provvedimento si fosse verificata una maggiore selettività dell'incentivo a favore dei disoccupati più istruiti e qualificati (forse in misura della loro maggiore produttività) a detrimento di quelli meno qualificati, in un periodo, nel quale la disciplina del licenziamento nel rapporto a tempo indeterminato non era ancora stata modificata.

<sup>74</sup> S. Vergari, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, WP CSDLE Massimo D'Antona, 292/2016.

e dagli incentivi hanno mirato non al sostegno indifferenziato dell'occupazione, ma all'abbattimento del deficit competitivo tra una categoria di lavoratori e le altre ovvero tra le figure contrattuali. Quando invece la meta perseguita è stata la crescita della forma di lavoro stabile, il panorama degli incentivi ha denotato, sempre secondo Vergari, un'inclinazione particolarmente restrittiva dovuta alla destinazione delle misure solo a singole categorie di soggetti.

L'ISFOL ha contato, tra il 2010 e il 2013, 530 politiche del lavoro (di cui 491 attivate), tra dispositivi regionali e sub-regionali, che hanno avuto come target i giovani (il programma Garanzia Giovani è stato introdotto a partire dal 2014), ma di queste solo 163 nelle regioni meridionali (di cui solo 67 in Puglia) dove il problema dell'occupazione giovanile è più avvertito<sup>75</sup>, un dato che dimostrerebbe, almeno in linea tendenziale, una maggiore iniziativa delle regioni centrosetteentrionali a favore di questa componente del mercato del lavoro.

Questo dato non deve di certo stupire. In un'analisi dei primi anni Duemila dedicata alla valutazione delle politiche del lavoro in Campania circa il tasso di copertura delle politiche si scrive che il livello dei tassi registrati al Centro Nord in alcuni anni superavano addirittura l'unità a fronte del 30 per cento del Mezzogiorno. Questo dato se, da un lato, mostrava la sottoutilizzazione delle politiche del lavoro nel Mezzogiorno, dall'altro, evidenziava un paradosso, ovvero quello che le politiche rivolte all'offerta di lavoro e alle sue specificità di svantaggio, erano «di fatto trainate dalle caratteristiche e dalla dimensione delle relative strutture produttive nelle diverse aree del paese»<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> «Nell'analisi per policy dei dispositivi, emerge, chiaramente, la prevalenza delle attività di Formazione Professionale (259 indicazioni), seguita dalle esperienze di work-experiences (166 indicazioni). Con un discreto distacco dalle prime due, si segnalano il Voucher per i percorsi di alta formazione (80 indicazioni) e un più generico Orientamento e consulenza (68 indicazioni). Va precisato che uno stesso dispositivo poteva soddisfare più policy e sono numerosi, infatti, i progetti che ne corrispondevano a due o più. Tra le combinazioni più rappresentate si distinguono le attività di formazione professionale accompagnate dalle work-experiences, spesso abbinate anche ai percorsi di inserimento lavorativo o alle attività di accompagnamento al lavoro; oppure i voucher per i percorsi di alta formazione associate agli assegni di ricerca» (A. Chiozza, M. Ferritti, *I giovani e le politiche per il lavoro, Piano di Attività FSE 2015*, ISFOL, Roma, 2015, pp. 20-21).

<sup>76</sup> P. Di Monte, "Le politiche del lavoro e i loro effetti sulla produzione e l'occupazione", in P. Di Monte (a cura di), *Rapporto di valutazione sulle politiche del lavoro*, Agenzia della Campania per il Lavoro, Napoli, 2006, p. 84. Altro problema è quello della gestione delle politiche del lavoro a livello locale. Anche in questo caso rifacendosi all'esperienza della Campania la discrezionalità e la frammentazione degli organismi responsabili, ad esempio nel caso dei Piani di Inserimento Professionale e dei corsi di formazione Emergenza Occupazione Sud si è rivelata una delle criticità maggiori (P. Clarizia, P. Gargiulo, D. Maddaloni, "Fare politica del lavoro a Napoli: il caso dei Piani di inserimento professionale e corsi di formazione. Emergenza Occupazionale Sud", in A. Spanò (a cura di), *Tra esclusione e inserimento. Giovani inoccupati a bassa scolarità e politiche del lavoro a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2001).

Come scritto precedentemente le misure di incentivo sono indirizzate periodicamente per una quota maggiore alle regioni meridionali. Negli anni più recenti è il caso della legge n. 93/2013 che stanziava 800 milioni di euro (di cui 500 per le regioni del Sud) fino al 2016 per l'assunzione di giovani tra 15 e 29 anni, disoccupati da almeno 6 mesi oppure privi di titolo di studio superiori all'obbligo scolastico. Ma come scrive Tinagli in proposito «pur in assenza di una analisi causale di impatto, i dati di monitoraggio mostrano un impatto limitato di tale misura, che ha coinvolto in tutto circa settemila imprese per un totale di 13.770 richieste di assunzione (di cui 11.348 per contratti a tempo determinato e 2.422 per contratti a tempo indeterminato) a fronte di una previsione di circa 100.000 nuovi posti di lavoro sussidiati»<sup>77</sup>. Inoltre, questi incentivi avrebbero avuto effetti positivi, nonostante il breve periodo, soprattutto sulla conversione da precedenti contratti<sup>78</sup>. Tra gli ultimi incentivi a maggior beneficio del Mezzogiorno vi è “Incentivo Lavoro” di ANPAL con uno stanziamento di 329 milioni di euro, di cui il 96 per cento a favore delle regioni meridionali<sup>79</sup>. Si tratta di un incentivo di cui potranno beneficiare entro il febbraio 2022 anche gli stessi percettori del RdC.

Di segno contrario è invece l'abolizione degli incentivi previsti dalla legge n. 407 del 1990 per l'assunzione a tempo indeterminato dei disoccupati di lunga durata (con più di 24 mesi di disoccupazione risultante dall'iscrizione al Cpi), una misura molto utilizzata nel Mezzogiorno e abolita nel 2015 con l'introduzione del Job Acts. Secondo uno studio della Banca d'Italia il venir meno di questa importante misura avrebbe determinato una riduzione molto elevata in termini relativi della probabilità di trovare un lavoro per questa tipologia di disoccupati nel Mezzogiorno<sup>80</sup>.

L'ultimo incentivo più significativo e di carattere generale, rivolto cioè alla totalità dei disoccupati e non a target specifici, è quello varato nel 2015 dal governo Renzi cui ha fatto seguito poco dopo la riforma del Job Acts con l'eliminazione dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) per i neoassunti a tempo indeterminato<sup>81</sup>, articolo tra l'altro già forte-

---

<sup>77</sup> I. Tinagli, *Incentivi al lavoro. Ricognizione...*, cit., p. 13.

<sup>78</sup> E. Ciani, G. De Blasio, *Getting stable: an evaluation of the incentives for permanent contracts in Italy*, *IZA Journal of European Labor Studies*, 4/2015.

<sup>79</sup> Nel dettaglio 234 milioni per Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia e 83 per Abruzzo, Molise e Sardegna e 12 milioni per le restanti regioni.

<sup>80</sup> E. Ciani, A. Grompone, E. Olivieri, *Long-term unemployment and subsidies for permanent employment*, Working Papers, n. 1249, Banca d'Italia, november 2019.

<sup>81</sup> Secondo M. Centra e V. Gualtieri (*Incentivi al lavoro a tempo indeterminato e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015 e nel 2016, SINAPPSI*, 2/2018) oltre 900 mila avviamenti a tempo indeterminato nel biennio 2015-2016, pari al 50 per cento del totale, sarebbero da ricondurre ai nuovi incentivi e all'introduzione del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Come scrivono T. Boeri e P. Garibaldi (*Effetto Job Acts: cosa dicono i dati*, lavoce.info, 27 marzo 2018) questi dati confermano un effettivo incremento dell'occupazione anche se la variazione dei licenziamenti è

mente menomato dalla riforma promossa nel 2012 dalla Ministra Elsa Fornero durante il governo “tecnico” di Mario Monti. In questo caso l’incentivo sembra aver privilegiato soprattutto la domanda di lavoro presente nel Centro Nord Italia, favorendo poi soprattutto la trasformazione dei contratti a termine. Va detto tuttavia anche che con la riduzione dell’incentivo il trend nel ricorso al tempo indeterminato è andato significativamente decrescendo. Da questo punto di vista anche i dati riportati nella tabella 2, riferiti alle prime assunzioni dei beneficiari del RdC evidenziano un’incidenza del tempo indeterminato vicino al 20 per cento, di poco superiore a quella degli avviamenti a tempo indeterminato (al netto delle trasformazioni) sul totale dei rapporti di lavoro dell’ultimo trimestre nel 2018. In tal senso è presumibile attendere che l’assunzione a tempo indeterminato, e quindi in forma più stabile, dei beneficiari del RdC sarà sostanzialmente in linea con le tendenze alle assunzioni che si registrano più in generale nel mercato del lavoro, al netto degli incentivi, considerando la scarsa attrattività di quelli legati al RdC rispetto ad altri potenzialmente utilizzabili dai datori di lavoro sempre per le assunzioni a tempo indeterminato.

## 5. Considerazioni conclusive

Le considerazioni che abbiamo fin qui supportato non hanno certamente il merito di evidenziare fattori di novità, sia in relazione alle funzioni dei servizi pubblici per l’impiego, sia in relazione alle condizioni del mercato del lavoro. Qualche elemento interessante è invece a nostro avviso ravvisabile dalla valutazione del ReI, non altro in previsione di quella che sarà la valutazione del primo periodo di attuazione del RdC. In questo contesto abbiamo, tuttavia, voluto insistere in particolare sul tema della domanda di lavoro e sul fatto che, pur riconfermando il carattere multidimensionale della povertà, le problematiche occupazionali in alcuni contesti continuano a rappresentare probabilmente la prima criticità. Queste problematiche non vanno intese, tuttavia, come l’esistenza di una disoccupazione pure e semplice. È più probabile che una condizione di instabilità dell’occupazione, anche all’interno dell’economia informale, o nella forma del lavoro nero, siano più presenti della semplice inattività per mancanza di lavoro. Come ha scritto correttamente Fanelli nel rapporto di valutazione del ReI la ripartizione dei nuclei beneficiari tra progetti personalizzati e Patti di Servizi va interpretata come funzione sia dei bisogni espressi dal nucleo, sia delle possibilità con-

---

stata della stessa misura poiché l’aumento di assunzioni del 50 per cento ha corrisposto a un numero di base molto più grande rispetto comunque all’aumento dei licenziamenti sempre del 50 per cento.

crete dei servizi che li prendono in carico. Ciò significa che, laddove il mercato del lavoro è più dinamico, con un numero inferiore di disoccupati, l'indirizzamento al Cpi è probabile che risponda meno alle necessità del nucleo<sup>82</sup>. Al contrario, «in Regioni dove mancano le opportunità di lavoro, la presa in carico da parte del Centro per l'Impiego può essere vista come una tra le poche strade percorribili»<sup>83</sup>. In tal senso la programmazione del RdC sembra aver messo da parte la varietà dei contesti territoriali e pur all'interno di una condivisibile misura di carattere nazionale (anche dal punto di vista del trattamento economico) ha però forse erroneamente sbagliato nel prevedere un minore coinvolgimento a livello locale del Terzo Settore e dei Comuni.

Ha, dunque, ragione Sordini<sup>84</sup> quando sostiene che le politiche attive del lavoro dovrebbero configurarsi come un'opportunità che si aggiunge alle politiche di sostegno al reddito piuttosto che come vincoli che le condizionano: «avere a lungo confuso le politiche attive con le politiche del reddito condizionato è la conseguenza di un tenace residuo culturale premoderno che ha alla base un assunto tanto sbagliato quanto fuorviante sulla reale condizione dei disoccupati, dei non attivi, degli esclusi dalle forze di lavoro»<sup>85</sup>. Del resto, come scrive Modica Scala riprendendo il rapporto Supiot redatto per la Commissione Europea<sup>86</sup> (1993) sulle trasformazioni del lavoro e il futuro della regolazione del lavoro in Europa, il paradigma del lavoro di mercato è stato considerato come destinato ad essere sostituito da un «paradigma della condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza»<sup>87</sup>. Per alcuni versi, la previsione stessa dei PUC ha probabilmente significato il riconoscimento in anticipo della probabile incapacità del mercato del lavoro che conosciamo di assorbire tutti i potenziali beneficiari del RdC.

---

<sup>82</sup> Fanelli *et al.* aggiungono a tal riguardo che «osservando lo stesso aspetto da un altro punto di vista, si può ritenere che, sempre in Regioni caratterizzate da un mercato del lavoro più efficiente, la corresponsione di un (modesto) sussidio veicolato dai servizi sociali non sia vista come una soluzione soddisfacente dei soggetti il cui problema principale è principalmente lavorativo (soggetti che, pur avendone titolo, non hanno presentato domanda di ReI)» (L. Fanelli *et al.*, *Il ReI negli Ambiti Territoriali*, cit., p. 110).

<sup>83</sup> *Ivi.*

<sup>84</sup> M. Sordini, "Politiche attive come politiche di attivazione", in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>86</sup> A. Supiot, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, a cura di P. Barbieri, E. Mingione, Carocci, Roma, 2003.

<sup>87</sup> G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 17.

Ciò che l'introduzione del RdC potrebbe decisamente migliorare è la funzione dei Centri per l'Impiego, soprattutto se si andrà verso l'effettivo potenziamento del numero degli addetti (tra nuove assunzioni e stabilizzazione del personale di ANPAL Servizi e forse in futuro dei navigator) e la conferma delle risorse necessarie al potenziamento informatico e delle attività di intermediazione sul territorio. Secondo Mandrone e Marocco, tuttavia, nonostante le risorse assegnate, gli ultimi interventi legislativi avrebbero relegato il ruolo dei Cpi «all'esercizio di un mero potere di vigilanza sull'azzardo morale dei beneficiari (...) senza supportare adeguatamente il loro ruolo di strumento fondamentale per la promozione di un mercato del lavoro trasparente e concorrenziale»<sup>88</sup>. Se questo è certamente un possibile esito, le risorse previste dovrebbero contribuire però a rispondere meglio alla pressione esercitata sui Cpi soprattutto se come si scrive in un rapporto ISFOL del 2016 i servizi pubblici e privati del lavoro risultano sottodimensionati rispetto alla domanda di servizi richiesti, tanto che la scrematura dell'utenza avverrebbe «più per necessità che per strategia o statuto organizzativo, e nel quale la capacità di risposta tanto del pubblico quanto del privato risulta livellata verso il basso»<sup>89</sup>.

La necessità di pensare, da un lato, a investimenti significativi nelle aree con minori tassi di sviluppo per accompagnare le misure di sostegno all'occupazione e contro la povertà, e dall'altro, la consapevolezza che la domanda di lavoro incontrerà progressivamente sempre più vincoli di natura tecnologica a causa della riduzione del fabbisogno di lavoro tanto nell'industria quanto in molti settori del terziario, conduce inevitabilmente a dover pensare a politiche di redistribuzione del lavoro, ma anche a una diversa riconsiderazione di quell'insieme di attività fuori dalla sfera mercantile in grado di soddisfare quei bisogni sociali insoddisfatti<sup>90</sup> che il mercato non trova profittevoli, ma che risultano tanto più necessari nel contesto delle crescenti disuguaglianze economiche e sociali prodotte dall'attuale modello di sviluppo capitalistico.

---

<sup>88</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 65.

<sup>89</sup> ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro*, cit., p. 25. Ancora dieci anni fa Lagala e D'Onghia in un volume comparativo sulle politiche attive del lavoro in Europa evidenziavano a proposito dell'esperienza italiana dei Cpi l'esistenza di una discrasia organizzativa tra la pur nuova "presa in carico" con l'offerta di servizi di politica attiva e la permanenza di un assetto organizzativo ancora condizionato dal vecchio collocamento «tra cui la tradizionale "asimmetria del sistema verso la domanda di lavoro", la persistenza di un modello organizzativo e operativo generalista (in cui "tutti fanno tutto"), cui si aggiungono alcuni limiti intrinseci del modello normativo adottato, quali l'assenza di meccanismi premiali nei confronti dell'utenza che aderisce ai servizi e ai percorsi definiti dai Cpi, ma, soprattutto, la mancanza di un efficace sistema di controllo» (C. Lagala, M. D'Onghia, *Politiche di attivazione*, cit., p. 44).

<sup>90</sup> G. Lunghini, *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995.

## Bibliografia

- Agostini C., Piazzoni I., “Il sistema di governance multilivello del ReI”, in AICP, *Il Reddito di Inclusione. ReI, Un bilancio*, Maggiori Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019, pp. 49-73.
- AICP (Alleanza Italiana contro la Povertà), *Il Reddito di Inclusione (Rei). Un bilancio*, Maggiori Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019.
- Amaturo E., Barbato L., Castillo C., “La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli”, in E. Amaturo (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004, pp. 187-294.
- ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro), “Reddito di Cittadinanza: al 31 gennaio circa 40 mila beneficiari hanno un lavoro”, comunicato stampa, 14 febbraio 2020.
- ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma, 2018.
- BIN Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Roma, 2012.
- Boeri T., Garibaldi P., *Effetto Job Acts: cosa dicono i dati*, lavoce.info, 27 marzo 2018.
- Bronzini R., Cannari L., Staderini A. (a cura di), *L'industria meridionale e la crisi*, Banca d'Italia, Napoli, 2013.
- Bubbico D., *Le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel sistema di welfare italiano*, *Sociologia del lavoro*, n. 144, 2016, pp. 156-171.
- Bubbico D., *Il mercato del lavoro in Basilicata. Tra ripresa dell'emigrazione interna e crisi industriale*, Carocci, Roma, 2009.
- Bubbico D., Morlicchio E., Rebeggiani E. (a cura di), *Su e giù per l'Italia. La ripresa delle migrazioni interne e le trasformazioni del mercato del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Busilacchi G., *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?*, *SINAPPSI*, VIII, n. 3, 2018, pp. 84-93.
- Cantillon B., *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, *Journal of European Social Policy*, 21, n. 5, 2011, pp. 432-449.
- Carrera F., De Capite N., “Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso”, in AICP (2019), pp. 123-153.
- Centra M., Gualtieri V., *Incentivi al lavoro a tempo indeterminato e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015 e nel 2016*, *SINAPPSI*, VIII, n. 2, 2018, pp. 35-63.
- Chiappero Martinetti E., “Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione”, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma, 2006, pp. 41-78.
- Chiozza A., Ferritti M., *I giovani e le politiche per il lavoro, Piano di Attività FSE 2015*, ISFOL, Roma, 2015.

- Ciani E., Grompone A., Olivieri E., *Long-term unemployment and subsidies for permanent employment*, Banca d'Italia, Working Papers, n. 1249, November 2019.
- Ciani E., De Blasio G., *Getting stable: an evaluation of the incentives for permanent contracts in Italy*, IZA Journal of European Labor Studies, 4(6), 2015.
- Cipollone P., Guelfi A., *Politiche di sussidio e comportamento delle imprese. Il caso dei crediti d'imposta per l'occupazione a tempo indeterminato in Italia*, Working Papers. Temi di Discussione, n. 471, Banca d'Italia, Roma, 2003.
- Clarizia P., Gargiulo P., Maddaloni D., "Fare politica del lavoro a Napoli: il caso dei Piani di inserimento professionale e corsi di formazione. Emergenza Occupazionale Sud", in A. Spanò (a cura di), *Tra esclusione e inserimento. Giovani inoccupati a bassa scolarità e politiche del lavoro a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pp. 87-131.
- Colucci M., Gallo S. (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma, 2014.
- Commissione delle Comunità Europee, *Crescita, competitività e occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Bruxelles, 1993.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2019.
- D'Aloia G., Sordini M., "La difficoltà di valutare ed essere valutati", in M. Carrieri, M. Ricciardi (a cura di), *Innovazione imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- De Vincenzi R., De Blasio G., *Le politiche del lavoro*, SINAPPSI, IX, n. 3, 2019, pp. 44-61.
- Di Monte P., "Le politiche del lavoro e i loro effetti sulla produzione e l'occupazione", in Di Monte P. (a cura di), *Rapporto di valutazione sulle politiche del lavoro*, Agenzia della Campania per il Lavoro, Napoli, 2006, pp. 51-86.
- Fanelli L., Ferrucci G., Catania D., "Il ReI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale", in AICP (2019), pp. 73-119.
- Fossaluzza A., "Assistenza sociale e politiche attive del lavoro: il processo di riforma e la situazione in Europa", in A. Brandolini, C. Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 521-539.
- Frazer H., Marlier E., *Minimum income schemes across Eu Members, On behalf of the European Commission DG Employment*, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles, 2009.
- Freedland M., Countouris N., *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 108, 2005, pp. 557-592.
- Gallo G., Scicchitano S., *Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro*, SINAPPSI, IX, n. 1-2, 2019, pp. 22-36.
- Gambardella D. (a cura di), *La valutazione del reddito di Cittadinanza a Napoli*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Garnero A., Salvatori A., *Salari bassi anche col Reddito di Cittadinanza*, lavoce.info, 12 febbraio 2019.

- Gualmini E., Rizza R., *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, Stato e Mercato, n. 92, 2011, pp. 195-221.
- ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, Roma, 2016.
- ISTAT, *Rapporto annuale 2018*, Roma, 2019a.
- ISTAT, *Dossier. Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di micromisurazione dell'ISTAT*, 11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio, 2019b.
- ISTAT, *Annuario statistico italiano 2019*, Roma, 2019c.
- ISTAT, *I percorsi di studio e lavoro dei diplomati e dei laureati*, Roma, 2016.
- Kluve J., *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer, Berlin, 2007.
- Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma, 2010.
- Lunghini G., *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995.
- Mandrone E., Marocco M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & Lavoro*, n. 2, 2019, pp. 63-82.
- Mandrone E., Landi R., Marocco M., Radicchia D., *I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro*, *Research Paper ISFOL*, n. 31, 2016.
- Marocco M., "La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità", in M. Marocco, S. Spattani (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà e politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 79, 2019.
- Marsico F., "Conclusioni. Che cosa resta da fare", in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- Martelli A., "L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni", in AICP (2019), pp. 155-169.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di Cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma, 2020.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2019*, Roma, 2020.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, 2008.
- Ministero dello Sviluppo Economico, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, 2019.
- Modica Scala G., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in WP CSDLE Massimo D'Antona, n. 402, 2019.
- Oriente Caputo G., Joffre V., "Cercare lavoro, attivarsi, scoraggiarsi", in G. Oriente Caputo (a cura di), *Come una danza immobile. Tre anni di disoccupazione, lavoro nero e povertà a Napoli*, Ledizioni, Milano, 2012, pp. 135-158.
- Panichella N., *Meridionali al Nord. Migrazioni interne e società italiana dal dopoguerra a oggi*, Il Mulino, Bologna, 2014.

- Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia: tra Stato, regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Proto F., Viesti G., *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- Sgritta G.B., *Nuovi poveri, vecchia povertà*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, 2011, pp. 33-59.
- Siza R., *Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, (2)45, 2019, pp. 1-4.
- Sordini M., "Politiche attive come politiche di attivazione", in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, 2006, pp. 3-30.
- Supiot A., *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, a cura di P. Barbieri, E. Mingione, Carocci, Roma, 2003.
- Szarvas P., *Ricca Germania poveri tedeschi. Il lato oscuro del benessere*, EGEA, Milano, 2014.
- Tiffon G., Moatty F., Glaymann D., Durand J.-P. (a cura di), *Le pièges de l'employabilité. Critique d'une solution au regard de ses usages sociaux*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2017.
- Tinagli I., *Incentivi al lavoro. Ricognizione degli incentivi al lavoro esistenti oggi in Italia, delle valutazioni di impatto e di alcuni casi stranieri*, Camera dei Deputati, Roma, 2017.
- Unioncamere, ANPAL, *Rapporto Excelsior 2018*, Roma, 2018.
- Vergari S., *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, *WP CSDL E Massimo D'Antona*, n. 292, 2016.



## *7. Lo stato dei Centri per l'Impiego in provincia di Salerno*

*di Sabato Aliberti*

### **Premessa**

Sulla scia delle riforme avviate nella metà degli anni '90, i Centri per l'Impiego hanno acquisito un ruolo sempre più importante, anche in seguito alle recenti scelte legislative orientate a un maggior coinvolgimento degli stessi nelle politiche attive del lavoro, fino ad assumere un ruolo centrale nell'organizzazione della cosiddetta fase 2 del reddito di cittadinanza<sup>1</sup>.

La costituzione della Rete dei Servizi per il Lavoro e il ruolo centrale nelle politiche attive, da Garanzia Giovani al Reddito di Cittadinanza, hanno attribuito ad essi compiti più complessi che richiedono una pluralità di competenze in ambiti molto diversi tra loro. Tali uffici, tuttavia, presentano delle oggettive difficoltà in termini organizzativi nel rispondere sia alle istanze da parte dei lavoratori disoccupati, che chiedono l'aiuto dei servizi pubblici nella ricerca di un'occupazione, sia nel dialogo con le imprese presenti sul territorio.

Nelle pagine che seguono, dopo una breve excursus storico sull'evoluzione legislativa che ha comportato nel corso degli anni una vera e propria trasformazione della governance dell'organizzazione e delle competenze richieste al personale degli uffici per l'impiego, viene presentata una sintetica analisi sulle strutture e sulle competenze degli operatori degli uffici presenti in provincia di Salerno.

Essa costituisce l'esito di un'indagine conoscitiva, svolta nel 2015, inserita nel progetto Masterplan Campania obiettivo operativo 0.2 ("Qualificazione delle Competenze" degli operatori dei CPI della Provincia di Salerno. POR FSE Campania 2007-2013 –ASSE VII –Abilità istituzionale Obiettivo

---

<sup>1</sup> La c.d. "fase 2" prevede il coinvolgimento dei beneficiari il Reddito in tutta quella serie di attività che gli stessi si sono impegnati a svolgere nel momento in cui hanno sottoscritto il Patto per il lavoro.

Operativo), finalizzata alla rilevazione dei fabbisogni formativi degli operatori dei servizi per l'impiego.

Senza la pretesa di essere esaustivi si è cercato di fornire un quadro di sintesi sia sulle condizioni strutturali e organizzative dei Cpi presenti sul territorio provinciale sia fare un'istantanea sul personale in essi impiegato e sui loro fabbisogni formativi.

## **1. Gli uffici per il lavoro: dal collocamento pubblico al reddito di cittadinanza**

Nati nel secondo dopoguerra con la legge 264/1949<sup>2</sup>, nell'intento di eliminare la mediazione privata nel campo del lavoro e sottrarre alle influenze sindacali la distribuzione delle opportunità occupazionali, attraverso il collocamento pubblico gli uffici per l'impiego volevano essere il principale strumento dello Stato in materia di mediazione nel mercato del lavoro al fine di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Il sistema del collocamento si configurava come una "funzione pubblica" svolta gratuitamente dallo Stato, in regime di monopolio, mediante le strutture periferiche del Ministero del Lavoro diffuse in modo capillare su tutto il territorio nazionale. Fino al processo di riforma avviato negli anni '90, l'avviamento al lavoro era possibile solo e unicamente previa richiesta all'ufficio di collocamento locale che provvedeva all'iscrizione in apposite liste e a disporre l'avviamento al lavoro. Ad esso erano obbligati a rivolgersi sia le persone in cerca di lavoro che le aziende che domandavano lavoro, la cui possibilità di chiamare nominativamente era limitata solo nei casi in cui erano richieste elevate professionalità o per i familiari dei datori di lavoro stessi. Qualunque forma di intermediazione privata tra domanda ed offerta era vietata e sanzionata<sup>3</sup>.

Questo sistema, stabile nelle sue caratteristiche principali, subisce negli anni delle modifiche che però non ne alterano la sostanza. Con la legge n. 56 del 1987, infatti, viene disposta la sostituzione degli Uffici di Collocamento con le SCICA (Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego e il Collocamento in Agricoltura) i cui ambiti di riferimento interessarono un maggior numero di comuni ampliando semplicemente il bacino d'utenza rispetto ai vecchi uffici<sup>4</sup>.

Il sistema delineato dalla legge 264/1949, operante fino alla prima metà degli anni '90, risultò tuttavia inefficiente e inefficace: la rigidità che lo caratterizzava generava meccanismi elusivi, che gli uffici di collocamento non

---

<sup>2</sup> L. 29 aprile 1949, n. 264, "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati".

<sup>3</sup> Art. 11 della L. 264/1949, abrogato dal D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297. Il divieto di qualunque forma di intermediazione privata fu ribadito anche in successivi interventi legislativi (L. 1369/1960).

<sup>4</sup> L. 28 febbraio 1987, n. 56, "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro".

riuscivano a controllare, facendo emergere istanze dirette ad apportare correttivi al sistema.

La svolta legislativa, che recepirà, almeno sul piano normativo queste istanze di miglioramento, avviene tra il 1996 e il 2003 con il decentramento delle funzioni amministrative e la completa liberalizzazione del mercato del lavoro. Ciò comporterà la rinuncia da parte dello Stato a controllare il sistema di accesso al lavoro, trasformando di fatto gli uffici di collocamento in un apparato meramente “certificatorio” che sostanzialmente condurrà alla perdita della sua funzione originaria.

Tutta la normativa prodotta nei primi anni '90, infatti, conferma tale orientamento.

La L.23 luglio 1991, n.223 attribuisce la facoltà, per i datori di lavoro privati, di assumere tutti i lavoratori mediante richiesta nominativa, previo nulla osta dell'ufficio di collocamento e impone contestualmente, ai datori di lavoro che effettuino quella scelta, una quota di riserva per determinati lavoratori considerati svantaggiati<sup>5</sup>; la successiva Legge n. 608/1996 liberalizza il sistema delle assunzioni prevedendo l'assunzione diretta e, per i datori di lavoro, il solo obbligo di comunicazione alla SCICA entro 5 giorni l'avvenuta assunzione<sup>6</sup>. Inoltre, la crescente globalizzazione della competizione economica fra imprese, la diffusione della flessibilità del lavoro, con un aumento delle transizioni lavorative, l'affermarsi del modello danese di *flexicurity*<sup>7</sup>, contribuiranno negli anni successivi all'evoluzione istituzionale dei Servizi per l'impiego (Spi). Questi ultimi si rifanno al concetto comunitario della promozione dell'occupabilità dei lavoratori, che rapporta la tutela e l'intervento pubblico al percorso professionale piuttosto che al posto di lavoro.

Accanto agli orientamenti generali più sopra accennati, anche il tema delle politiche attive del lavoro ha sviluppato, negli anni, un complesso quadro di strumenti normativi che hanno ridisegnato completamente sia l'assetto istituzionale e organizzativo che quello regolativo e procedurale.

---

<sup>5</sup> L. 23 luglio 1991, n. 223, “Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro”, art. 25.

<sup>6</sup> Legge 28 novembre 1996, n. 608, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale”, art. 9 bis, comma 1 e 2.

<sup>7</sup> Il termine *flexicurity* (flessicurezza) fu utilizzato per la prima volta negli anni '90 dal Primo Ministro della Danimarca Poul Nyrup Rasmussen. Il modello danese attribuisce un ruolo centrale sia alle politiche attive del lavoro sia a soluzioni contrattuali flessibili ma affidabili. L'implementazione di un sistema che abbinasse flessibilità del lavoro - a favore delle imprese - a sicurezza sociale a beneficio della forza lavoro, negli anni successivi, fu affrontato in modo ufficiale in ambito europeo, con il libro verde della Commissione Europea del 22 novembre 2006 intitolato «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo».

In poco più di 20 anni le Sezioni circoscrizionali per l'impiego passano da meri "certificatori dello status di disoccupazione" a vere e proprie agenzie per l'impiego.

L'asse portante del primo processo di riforma dei servizi per l'impiego è rappresentato dal d.lgs. del 23 dicembre 1997, n. 469 sulla semplificazione amministrativa<sup>8</sup>, con il quale viene completato il processo di decentramento degli uffici di collocamento che, insieme alla riforma del mercato del lavoro, contenuta nella Legge 24 giugno 1997, n. 196<sup>9</sup>, costituiranno le basi per la trasformazione in agenzie per l'impiego dei vecchi uffici di collocamento. Il d.lgs. 469/97 prevedeva il conferimento, alle Regioni e agli altri Enti locali, delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche del lavoro prima gestiti dal Ministero del Lavoro (anche se l'effettivo trasferimento è avvenuto a novembre del 1999). Allo Stato spetta il ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento e le materie di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale non interessate dal decreto.

Si tratta di una rivoluzione epocale nell'organizzazione dei Servizi per il lavoro in quanto vengono soppressi i precedenti organi periferici, tra cui le SCICA, viene legittimata la mediazione privata del lavoro, seppure limitata e rigidamente disciplinata, e viene istituito il Sistema informativo del lavoro (Sil), che consente di costituire un fascicolo informativo del lavoratore e di gestire le liste dei disoccupati.

Con la soppressione delle Sezioni Circoscrizionali, viene demandato alle Regioni l'istituzione dei Centri per l'Impiego (Cpi), nuovi organismi territoriali con un bacino di utenza non inferiore ai 100.000 abitanti, fatte salve esigenze sociali e geografiche particolari. Le Regioni, a loro volta, si avvalgono della possibilità di demandare le funzioni del collocamento alle Province insieme alla gestione dei Cpi<sup>10</sup>.

Le riforme avviate negli anni '90 non si fermano alla nuova organizzazione dei servizi per l'impiego, ma coinvolgono anche i lavoratori disoccupati.

Con il d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181<sup>11</sup>, integrato e modificato dal D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297<sup>12</sup>, si stabilisce l'eliminazione delle liste di collocamento,

---

<sup>8</sup> D.lgs. 23/12/1997, n. 469, Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>9</sup> Legge 24 giugno 1997, n. 196, "Norme in materia di promozione dell'occupazione, che tra le altre forme contrattuali, istituisce quella del c.d. lavoro interinale, quest'ultimo esplicitamente definito come "Contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo" e che resterà in vigore fino alla c.d. Riforma Biagi.

<sup>10</sup> Art. 4, com. 1 e 2 del D.lgs. 469/1997.

<sup>11</sup> D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della L. 17 maggio 1999, n. 144".

<sup>12</sup> D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, "Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144".

ad eccezione del collocamento mirato previsto dalla L. 68/99 per l'integrazione dei disabili, le liste dei lavoratori dello spettacolo e le liste di mobilità.

Il decreto introduce la scheda anagrafico-professionale, che contiene le informazioni relative al lavoratore, disciplina l'anzianità di iscrizione al Centro per l'impiego e classifica la tipologia dei lavoratori. Si concretizza così quella che nel gergo degli operatori è definita "attività di sportello", per distinguerla dalle politiche del lavoro, che ancora oggi costituisce l'asse portante dell'attività amministrativa dei Cpi.

Nello stesso periodo, con la legge 14 febbraio 2003, n. 30 (c.d. riforma Biagi), e le relative disposizioni attuative<sup>13</sup>, il mercato del lavoro viene attraversato da un nuovo cambiamento. Con la Riforma Biagi viene abrogato il contratto di lavoro interinale, istituito nel 1997, si istituiscono nuovi contratti di lavoro, caratterizzati da una maggiore flessibilità e vengono introdotte le "Agenzie per il Lavoro", il cui scopo sarà quello di gestire i contratti di somministrazione di lavoro<sup>14</sup>. Tali interventi creeranno di fatto un sistema privato di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro che mette la parola fine ai principi elencati alla legge 264/1949, nata con l'intento di eliminare proprio l'intermediazione privata.

Nel 2012, con la c.d. legge Fornero, vengono introdotti ulteriori elementi di cambiamento nella gestione, nella organizzazione e nello stesso sistema di governance dei servizi, prevedendo alcuni importanti elementi di riforma nella gestione delle politiche attive e specificando quali servizi devono erogare i Centri per l'impiego.<sup>15</sup> In particolare, all'art.4 comma 33, sono ridefiniti gli interventi da garantire ai cittadini e che si sostanziano nelle seguenti modificazioni:

- a) colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- b) azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- c) formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> D.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276, "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 2 comma 1, lett. e).

<sup>15</sup> L. 28 giugno 2012, n. 92, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita".

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 4. comma 33. Allo stesso comma al punto 1 ter, lett. b) vengono introdotti i «Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego».

La parte della legge in materia di “sviluppo delle politiche attive” inoltre, trova una sua attivazione tramite due atti normativi in materia di politiche per l’apprendimento e per l’orientamento permanente:

- a) la Conferenza Unificata del 20 dicembre 2012, contenente l’intesa riguardante le politiche per apprendimento permanente e gli indirizzi per l’individuazione di criteri generali e priorità per la promozione ed il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell’articolo 4, comma 51 e 55 della Legge n.92 del 28 giugno 2012;
- b) il decreto del Ministero della istruzione Università e Ricerca e del Ministero del lavoro e delle politiche recante lo Schema di Decreto del 3 gennaio 2013 per la definizione di norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.) per l’individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Appena due anni dopo, tra il 2014 e il 2015 con il governo Renzi, si dà avvio ad una ulteriore organizzazione dei servizi per il lavoro, oltre che ad una serie di provvedimenti legislativi volti ad una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro.

La legge n. 183 del 10 dicembre 2014 conosciuta come Job act<sup>17</sup> e l’insieme dei provvedimenti legislativi attuativi che seguiranno, costituiranno una tappa fondamentale per l’avvio della riforma del mercato del lavoro che coinvolgerà anche temi quali: welfare, pensioni e ammortizzatori sociali<sup>18</sup>.

Tra le novità della riforma vi sono l’introduzione dei contratti a tutele crescenti e l’abolizione di uno dei cardini dello Statuto dei lavoratori: l’articolo 18, che prevedeva il reintegro del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo. Vengono introdotti, inoltre, un insieme di criteri direttivi per una profonda riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale ed assicurare l’esercizio unitario delle relative funzioni amministrative (articolo 1, comma 4).

Le risultanze di quanto sopra richiamato, si possono configurare in cinque aree di prestazione che i servizi per il lavoro, pubblici e privati accreditati, sono oggi chiamati a garantire:

- a) Informazione e accesso ai servizi di politica attiva;
- b) Orientamento al lavoro e alla formazione;
- c) Misure di accompagnamento al lavoro;

---

<sup>17</sup> Legge n. 183 del 10 dicembre 2014, “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”.

<sup>18</sup> L’intera normativa inerente alla riforma del Job Act è consultabile sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro: [www.jobsact.lavoro.gov.it](http://www.jobsact.lavoro.gov.it).

- d) Incontro domanda e offerta di lavoro;
- e) Collocamento mirato.

Delle numerose norme che hanno caratterizzato la riforma del lavoro, il d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015, “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”, è quello che introduce i principali interventi per l’avvio di una vera e propria riorganizzazione dei servizi per il lavoro.

Il decreto, infatti, presenta diverse novità tra le quali la costituzione della Rete Nazionale dei Servizi per l’Impiego, che rappresenta il principale strumento di *governance* per garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale e assicurare l’esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

Essa ha il compito di promuovere l’effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all’elevazione professionale. Promuove, inoltre, il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito mediante interventi e servizi volti a migliorare l’efficienza del mercato del lavoro<sup>19</sup>.

Ulteriore novità è l’istituzione, all’art. 4, dell’Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (ANPAL), a cui sono attribuite le funzioni di coordinamento e di gestione delle politiche attive, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro<sup>20</sup>. L’elaborazione di un insieme di norme che premia il comportamento attivo del lavoratore disoccupato pone una sorta di obbligo di collaborazione con i servizi per l’impiego, definita “attivazione”, «al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione»<sup>21</sup> e accentua di fatto l’obbligo in capo al lavoratore di attivarsi nel cercare una nuova occupazione oltre che di lavorare accettando un’offerta di lavoro definita “congrua”.

Oltre all’ANPAL e alle Strutture regionali per le politiche attive del lavoro la rete dei servizi è costituita da soggetti, pubblici o privati, tra cui l’INPS, le Agenzie per il lavoro autorizzate.<sup>22</sup>

Con l’approvazione del d.lgs. 150/2015, cambiano anche i requisiti per definire lo stato di disoccupazione: il lavoratore può rilasciare la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) anche in modalità online ma deve firmare, col centro per l’impiego competente, il Patto di Servizio ed

---

<sup>19</sup> D.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015, “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”, art. 1 comma 3.

<sup>20</sup> Ibidem, art. 9, comma 1, lett. a).

<sup>21</sup> Cfr. criterio di delega sub lett. v), comma 4, art. 1, l. n. 183/2014.

<sup>22</sup> Per l’elenco completo dei soggetti facenti parte della Rete dei Servizi si veda l’art.1 comma 2 del d.lgs. 150/2015.

effettuare il *profiling*, mediante il quale viene elaborato, dalle banche dati ministeriali, un indice che misura la distanza dal mercato del lavoro ai fini dell'impiego e viene valutato in relazione all'erogazione delle politiche attive<sup>23</sup>. Queste ultime risultano rafforzate dall'impianto legislativo, che segna il ritorno delle funzioni di indirizzo e coordinamento al livello centrale, dando vita ad un sistema di cooperazione tra intermediari pubblici e privati.

A questa parziale centralizzazione, che prevede una sinergia territoriale e un'elaborazione complessivamente innovativa, si affianca la legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che segnerà l'avvio del rientro di molte delle funzioni dei Centri per l'Impiego, che prima erano delegate alle province, alle amministrazioni regionali<sup>24</sup>.

La riforma sulla riorganizzazione dei servizi per il lavoro secondo i criteri contenuti nel cosiddetto job act tratteggia, dunque, scenari nuovi sia per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi nel territorio, sia per ciò che concerne il sistema delle prestazioni da erogare ai cittadini.

Con l'approvazione del d.lgs. del 28 gennaio 2019, n. 4, "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", infine, viene ribadito l'obbligo per il lavoratore di sottoporsi a iniziative volte a favorire l'occupazione e a gestire le offerte di lavoro congrue, derivanti dalla stipula del Patto di Servizio Personalizzato per il Lavoro (meglio noto come Patto per il Lavoro) e vengono istituite due piattaforme digitali al «fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del Rdc»<sup>25</sup>: il Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro

---

<sup>23</sup> Il sistema di profilazione è stato elaborato con la tecnica "Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro" del luglio 2016 dall'ISFOL sebbene sia stato adottato dall'ANPAL con delibera n. 6 del 2016. In realtà l'idea di effettuare una profilazione affonda le sue radici nel 2014 con il piano Garanzia Giovani. La profilazione consiste nell'elaborazione da parte del sistema di un indice che misura la distanza dal mercato del lavoro del disoccupato, tenuto conto di alcune variabili legate alle caratteristiche individuali o territoriali. Dall'analisi di queste due categorie di variabili, le caratteristiche individuali (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, condizione professionale anno precedente, durata della disoccupazione, iscrizione a corso di istruzione scolastico, universitario, IFP, IFTS, ITS) e le caratteristiche territoriali (tasso di occupazione provinciale, variazione del tasso di disoccupazione provinciale, incidenza regionale delle famiglie a bassa intensità di lavoro, densità imprenditoriale regionale), si ottiene un valore tra 0 e 1: l'indice di *profiling*. Più il valore risultante è prossimo a 0, più è impiegabile il soggetto, viceversa se i valori sono prossimi ad 1, la distanza dal mercato del lavoro è massima.

<sup>24</sup> Con la legge del 7.4.2014, n. 56, cd. "legge Delrio" si ha lo svuotamento delle funzioni attribuite alle Province e il ritorno in capo alle Regioni dei Servizi per l'impiego.

<sup>25</sup> D.lgs. del 28 gennaio 2019, n. 4, "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", art. 6, comma 1.

(SIULP) istituito presso l'ANPAL e il Sistema Informativo Unitario dei servizi sociali (SIUSS), istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il coordinamento dei comuni.

Nel decreto ambedue le piattaforme sono definite «strumenti di condivisione delle informazioni sia tra le amministrazioni centrali e i servizi territoriali sia, nell'ambito dei servizi territoriali, tra i centri per l'impiego e i servizi sociali. A questo proposito viene predisposto un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme da adottarsi con provvedimento congiunto dell'ANPAL e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali»<sup>26</sup>.

Sebbene l'attuale Riforma dei servizi per l'impiego rappresenti la *conditio sine qua non* per l'attuazione della misura del reddito di cittadinanza, in effetti la loro riorganizzazione è in continua evoluzione e i suoi effetti sull'organizzazione degli uffici sono attualmente ancora in fase di ridefinizione soprattutto per quel che riguarda i nuovi compiti attribuiti agli operatori dei centri per l'impiego che, nella maggior parte dei casi, sono ancora legati a pratiche e metodi tipici degli uffici pubblici, attenti più a meccanismi e tempi delle pratiche burocratiche piuttosto che alla missione di garantire servizi.

## **2. La riorganizzazione del sistema di accesso al lavoro. Nuovi servizi e più competenze**

Le modificazioni e i cambiamenti normativi, che hanno recepito le esigenze e i mutamenti che si sono succeduti dal dopoguerra ad oggi, hanno segnato anche una trasformazione delle attività dei dipendenti dei servizi per l'impiego e delle competenze ad essi richieste per svolgerle.

Fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, la pesantezza e i vincoli posti dal collocamento pubblico si traducevano in una mera applicazione legislativa e burocratica. Non serviva introdurre alcuna abilità nell'effettuare una pur minima selezione attitudinale: il principio della chiamata numerica e obbligatoria si traduceva in un automatismo burocratico.

A partire dagli anni del decentramento e della liberalizzazione, i compiti degli operatori dei Centri per l'impiego cominciano a differenziarsi e arricchirsi. Oltre all'orientamento e alle politiche attive del lavoro, si affacciano nuove esigenze legate all'introduzione del Sistema informativo del lavoro (SIL), già previsto nel d.lgs. 469/99, indicato come un insieme di risorse informatiche (hardware, software, reti, servizi) che riguardano le strutture preposte a gestire le politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego, costituendo un unico dominio informatico articolato in un sistema centrale e in più sistemi regionali. Tuttavia, l'inserimento delle migliaia di fascicoli cartacei nei database necessitava di nuove competenze informatiche e orientative, oltre

---

<sup>26</sup> Ibidem, art.6, comma 1.

al ruolo, richiesto e spesso non ricoperto, per far fronte ai servizi da offrire alle imprese.

Dal 2003, in seguito all'approvazione dei decreti di attuazione della legge Biagi<sup>27</sup> e l'introduzione delle "agenzie per il lavoro" (APL), gli operatori dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) si trovano a dover operare in un contesto più competitivo, con la compresenza di operatori sia pubblici che privati. I Servizi per l'impiego diventano una sorta di sistema misto le cui funzioni, come per "le agenzie per il lavoro", sono quelle di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione dei lavoratori. Questa sorta di competizione con le APL in realtà fa perdere l'originale ruolo di collocamento dei Cpi, che si limitano ai semplici adempimenti burocratici (rilascio dei certificati di disoccupazione, attività di front office di carattere compilativo per la stesura del patto di servizio).

Solo nel 2015, con l'introduzione del d.lgs. 150/2015, viene definito un più vasto ambito di operatività dei Cpi<sup>28</sup> che vanno dalle attività routinarie, di gestione delle iscrizioni nelle liste dei disoccupati e del rilascio dei certificati ad esse collegate e delle iscrizioni al collocamento mirato ex L. 66/98 per gli invalidi, fino alle più recenti politiche attive del lavoro, che mettono in cooperazione uffici pubblici, agenzie per il lavoro e agenzie di formazione<sup>29</sup>.

La prima attuazione dell'articolo 2 del d.lgs. 150/2015, si è avuta con il D.M. n. 4 dell'11 gennaio 2018, in cui vengono fissate: le linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche attive del lavoro per il periodo 2018-2020 (articolo 1 e 2) e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), sia a favore di coloro che cercano lavoro sia a favore delle imprese, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 28 del d.lgs. n. 150/2015 (articolo 3). L'introduzione dei LEP si tradurrà, per gli operatori, in una molteplicità di servizi da fornire e che andranno a combinarsi nei diversi processi di erogazione delle attività dei Cpi chiamati, ora, ad affrontare una nuova sfida che li vede collocati come strutture attive e propositive all'interno delle dinamiche che si svolgono nel mercato del lavoro locale<sup>30</sup>.

I Cpi devono essere in grado non soltanto di soddisfare le esigenze di coloro che non hanno un lavoro o di quanti devono ricollocarsi ma anche di quanti, già occupati, desiderano cambiare lavoro.

---

<sup>27</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

<sup>28</sup> D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183". art. 28 e art. 18.

<sup>29</sup> Ibidem, art.2, comma 2.

<sup>30</sup> Il D.M. n. 4/2018 riporta in allegato, quale parte integrante: gli indicatori per la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno 2018 (allegato A) e - i livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale rivolti rispettivamente: alle persone in cerca di lavoro ed alle imprese (allegato B).

Le competenze richieste agli operatori diventano dunque sempre più complesse e finalizzate ad una maggiore diversificazione, il tutto in una struttura organizzativa che risente ancora della memoria delle procedure del vecchio collocamento e le esigenze di modernizzazione minate dalla molteplicità delle funzioni e dai vincoli di bilancio che impediscono il necessario incremento del personale per poter fare fronte in modo efficace alle sfide richieste dall'attuale mercato del lavoro sempre più flessibile.

A fronte della molteplicità di nuovi impegni, infatti, gli investimenti nei Centri per l'Impiego sono stati assai modesti e fortemente sbilanciati verso le politiche passive (1,29% del PIL rispetto alla media OCSE dello 0,79% nel 2015) a danno dei servizi pubblici per il lavoro in cui, la percentuale di operatori dei servizi per l'impiego dedicati all'assistenza delle persone in cerca di lavoro, è pari solo al 30% (al quartultimo posto tra i paesi dell'OCSE) contro l'80% della Svezia che si posiziona al primo posto<sup>31</sup>.

Dati ANPAL mostrano che gli operatori nei Centri per l'impiego in Italia sono notevolmente inferiori a quelli degli altri paesi europei. Al 31 dicembre 2017 sono operative presso i Cpi 8.189 unità di personale, in gran parte direttamente incardinate negli enti territoriali da cui dipendono organizzativamente. Solo una minima parte di essi afferisce a soggetti esterni che supportano i centri stessi (583 unità, poco più del 7% del totale).<sup>32</sup> Si tratta di un dato notevolmente inferiore rispetto alle altre realtà Europee sebbene i principali Paesi di riferimento, pur avendo un numero di addetti dieci volte superiore (Germania e Francia), svolgono pure un ruolo di ufficio unico, comprendendo tra le proprie funzioni anche la gestione degli assegni di disoccupazione.

Nel nostro Paese il rapporto tra operatori e disoccupati è pari a uno ogni 150, mentre in Francia tale rapporto si riduce a un operatore ogni 48 disoccupati, in Germania uno ogni 45 e nel Regno Unito esso è addirittura un operatore ogni 24 disoccupati.

Oltre alle evidenti criticità legate alla struttura organizzativa, alla mancanza di investimenti e all'insufficiente numero di operatori dei Cpi, si pone un ulteriore problema che riguarda la *governance*.

Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di ampie funzioni e compiti in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, seppure nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato, costituiscono un'ulteriore criticità che di fatto crea tanti sistemi pubblici per l'impiego quante sono le Regioni senza che tra esse vi siano chiari meccanismi di dialogo e di gestione integrata delle politiche attive.

---

<sup>31</sup> OECD, *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, 2019.

<sup>32</sup> ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro*, 2017.

Gli stessi sistemi informativi per il lavoro (SIL) presenti in ogni Regione, secondo la logica del decentramento, hanno forti difficoltà di interazione tra loro nonostante le opportunità legislative offerte sia dal c.d. Jobs Act, che mirava ad una ricentralizzazione delle politiche attive, che dalla normativa sul Reddito di cittadinanza per la costituzione del Sistema Informativo Unitario quale strumento di condivisione delle informazioni tra le amministrazioni centrali, i servizi territoriali, i centri per l'impiego e i servizi sociali.

La politica attiva, dunque, costituisce la vera sfida, per le sinergie istituzionali e territoriali, per l'attuazione del reddito di cittadinanza. Tuttavia, l'erogazione di servizi efficaci da parte dei centri per l'impiego richiede necessariamente il superamento delle problematiche più sopra evidenziate e, per quanto riguarda gli operatori, non può prescindere dal possesso di un insieme di competenze normative, orientative, di gestione della domanda e dell'offerta di lavoro per i servizi al lavoratore, nonché alla pubblica amministrazione, alle aziende, ai diversamente abili del collocamento mirato, oltre che al confronto con la nuova platea indifferenziata del reddito di cittadinanza.

### **3. Gli uffici per l'impiego della provincia di Salerno. Organizzazione delle strutture e competenze degli operatori<sup>33</sup>**

La prassi della formazione continua del personale della pubblica amministrazione costituisce uno degli elementi innovativi che hanno accompagnato e distinto il processo di riforma dei Servizi per l'impiego avviato sul finire degli anni Novanta. L'obiettivo era quello di definire l'adeguamento del sistema dei servizi valorizzando e ottimizzando le risorse professionali che in esso operano al fine di garantire standard qualitativi di funzionamento condivisi fissando, al contempo, modalità e strumenti per il raggiungimento degli stessi.

Coerentemente con il quadro normativo più sopra tratteggiato e nell'intento di migliorare l'efficacia dei servizi offerti dai Cpi, le Regioni hanno sviluppato, nel corso dell'ultimo decennio, propri piani di potenziamento dei servizi per il lavoro al fine di ottimizzare l'organizzazione delle strutture, i servizi da erogare e le competenze del personale impegnato.

---

<sup>33</sup> Il presente paragrafo costituisce una sintesi del Report finale sull'analisi dei fabbisogni informativi da me elaborato nel 2015 su incarico di Cosvitec srl e Amesci nell'ambito del Masterplan Campania relativo al potenziamento dei servizi per il lavoro in provincia di Salerno dal titolo: Progetto "Qualificazione delle Competenze" degli operatori dei CPI della Provincia di Salerno", a valere sul POR FSE Campania 2007 – 2013 – ASSE VII – Capacità Istituzionale Obiettivo Operativo 0.2) Masterplan Campania. CIG: 5653429D2F CUP H46G13001990006.

La Regione Campania già nel 2010 aveva approvato un piano d'azione straordinario per il lavoro, denominato “Campania al lavoro” da attivarsi a valere sul POR FSE 2007-2013 e finalizzato, tra l'altro, all'adozione di un *Masterplan* dei servizi per il lavoro di concerto con le amministrazioni provinciali<sup>34</sup>.

Obiettivo del *Masterplan* era la creazione di una rete di servizi, che prevedeva il coinvolgimento delle agenzie del lavoro, delle Università campane e degli operatori abilitati ad operare sul mercato del lavoro, al fine di accrescere le opportunità di inserimento lavorativo della popolazione attiva e valorizzare le risorse umane delle imprese e della struttura produttiva della Regione. Nello specifico venivano coinvolti nella rete, 46 Centri per l'impiego, 71 Servizi territoriali, 96 Agenzie per il lavoro, 180 Informagiovani comunali, 7 Università, 308 Enti di formazione.

L'idea era quella di realizzare un complesso strumento di integrazione «utile sia ad individuare un insieme di azioni strategiche di durata pluriennale, sia ad individuare le aree di intervento sulle quali la Regione intende investire per rispondere alle specificità territoriali, tutto ciò rendendosi possibile nel quadro dell'implementazione di un sistema di rilevazione della domanda e offerta di lavoro, di monitoraggio e valutazione delle politiche (Sistema Informativo Lavoro Regionale)»<sup>35</sup>. Con la Delibera di Giunta Regionale n. 482 del 26 settembre 2011, la Regione approva il *Masterplan Campania* per il potenziamento dei servizi per il lavoro emanando, al contempo, le Linee guida per la sua attuazione. Le azioni del *Masterplan* si sarebbero sviluppate attraverso i piani provinciali e azioni di sistema mediante: strumenti di regolamentazione e di governance condivisi, infrastrutture tecnologiche avanzate per l'informazione e la trasparenza, attività di formazione e di aggiornamento per gli operatori, servizi innovativi e di eccellenza.

La realizzazione di un siffatto modello consentiva di guardare al sistema dei servizi, composto da nodi eterogenei sia in riferimento alla loro natura che al loro grado di *expertise*, come ad un sistema aperto di apprendimento nel quale i diversi nodi si associano e trovano spazio in ragione delle loro competenze e della crescita qualitativa e quantitativa dei servizi erogati, che contribuisce ad aumentare il valore complessivo della rete stessa e dei singoli nodi.<sup>36</sup>

La logica di un *network* in cui tutti i soggetti coinvolti adottano comportamenti collaborativi e cooperativi all'interno di un quadro operativo nel quale sono chiare regole, ruoli, competenze e punti nodali delle relazioni,

---

<sup>34</sup> Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 690 dell'8 ottobre 2010, “Campania al lavoro - Piano straordinario per il lavoro”.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Delibera di Giunta Regionale n.482 del 26 settembre 2011. POR FSE Campania 2007-2013- Approvazione delle “Linee Guida per il potenziamento dei Servizi per il lavoro- Masterplan Campania”- allegato 1.

costituiva un punto centrale del *Masterplan* regionale per la valorizzazione e l'innalzamento delle competenze degli operatori periferici.

In particolare, le attività formative previste nel documento regionale avevano come obiettivo lo sviluppo di: specifiche competenze di analisi e definizione dei fabbisogni a livello settoriale/territoriale/aziendale; competenze di orientamento di livello specialistico (*assesment*, bilancio di competenze, etc.); peculiari competenze di gestione delle relazioni nell'ottica del *network* nonché di competenze strategiche per la pianificazione e la gestione dei servizi. In relazione a queste aree funzionali e di competenza furono previste, anche attraverso una continua verifica ed interazione con le Province ed i servizi territoriali, un certo numero di UFC (Unità Formative Capitalizzabili) che, articolate in percorsi di base e specialistici, dovevano fungere da riferimento per l'organizzazione delle attività di formazione vera e propria.

Per la realizzazione delle azioni previste nel *Masterplan* regionale furono finanziati 25 Milioni di euro, a valere sull'Obiettivo Operativo 0.2) di cui all'Asse VII del POR FSE Campania 2007-2013 ripartiti tra le province Campane<sup>37</sup>. In quest'ambito, la provincia di Salerno, nel 2013 approva il progetto "Qualificazione competenze-Qualificazione e potenziamento competenze e professionalità delle risorse umane dei Cpi"<sup>38</sup> destinando ad esso una somma pari a 481.000 euro, il cui bando di affidamento per il servizio di "Qualificazione delle Competenze" degli operatori dei Cpi della Provincia, viene pubblicato nell'aprile 2014 concludendosi, con l'affidamento del servizio, nel dicembre 2014<sup>39</sup>.

L'obiettivo del *Masterplan* Salerno, in linea con quello regionale, si concretizzava in una serie di attività formative finalizzate all'adeguamento delle competenze degli operatori impiegati nei Spi della provincia, ai fabbisogni dell'utenza e agli aspetti socio-economici del territorio, in modo da fronteggiare una crescente e, con il tempo, diversificata domanda di servizi, volti non solo a dare una risposta adeguata alle domande della struttura produttiva ed economica locale, ma anche a promuovere e a sostenere iniziative che miravano alla piena occupabilità.

---

<sup>37</sup> Nello specifico i 25 milioni finanziati furono così ripartiti: 1) 7.000.000,00 euro per le attività dell'Arlas; 2) 1.620.000,00 euro per la Provincia di Avellino; 3) 1.080.000,00 per la Provincia di Benevento; 4) 3.960.000,00 euro per le attività in Provincia di Caserta; 5) 6.480.000,00 di euro per quelle previste in Provincia di Napoli; 6) 4.860.000,00 di euro per le attività in Provincia di Salerno.

<sup>38</sup> Delibera Giunta Provinciale di Salerno, n. 157. "Approvazione progetto "Qualificazione competenze-Qualificazione e potenziamento competenze e professionalità delle risorse umane dei Cpi", 2013.

<sup>39</sup> Con decreto Provveditoriale n. 39729 del 02/12/2014, l'appalto fu definitivamente aggiudicato dal raggruppamento COSVITEC S.c.a.r.l. (capogruppo), AMESCI (mandante), secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e affidato ad esso nel marzo 2015.

Preliminarmente all'elaborazione del percorso formativo, il piano di intervento di riqualificazione del personale prevedeva un'indagine conoscitiva finalizzata alla rilevazione delle competenze possedute dagli operatori e all'analisi dei fabbisogni professionali degli stessi al fine di elaborare un piano di sviluppo formativo e di aggiornamento professionale adeguato alle esigenze dettate dalle dinamiche del mercato del lavoro locale, dai nuovi modelli organizzativi dei Cpi e il loro stato d'avanzamento rispetto alle conformità con livelli essenziali di prestazione regionali e nazionali.

#### **4. Indagine sui fabbisogni formativi Cpi in provincia di Salerno**

L'indagine rappresentava un'attività, prevista nel *Masterplan*, assolutamente prioritaria, soprattutto in una fase di forte ripensamento politico-organizzativo della struttura e delle funzioni delle amministrazioni provinciali<sup>40</sup>. Se per un verso infatti, permaneva l'incertezza sul destino delle Province, dall'altro non si poteva non considerare che queste ultime gestivano servizi per i cittadini e per le imprese di fondamentale importanza. Tra questi, i Centri per l'Impiego assumevano un ruolo centrale nel garantire ai cittadini e alle imprese servizi qualificati di prossimità.

L'analisi dei fabbisogni formativi si inquadra nell'ambito del rinforzo delle competenze degli operatori dei servizi per l'impiego provinciali ed era propedeutica ad una serie di azioni di formazione finalizzate a soddisfare il bisogno di supporto e accompagnamento degli operatori verso nuove richieste di ruolo, puntando sullo sviluppo e consolidamento di competenze sia specifiche che trasversali. Specifiche per quanto riguarda la capacità di gestire servizi rivolti sia ai lavoratori che alle imprese: accoglienza, orientamento, incontro domanda offerta. Trasversali rispetto alle capacità di lettura del mercato del lavoro locale, di coordinamento territoriale tra i servizi, di lavoro in team.

L'indagine è stata effettuata nel 2015 coinvolgendo, direttamente nel lavoro di ricerca, gli stessi operatori in servizio presso i Centri per l'impiego della provincia di Salerno. Furono coinvolti 10 responsabili e 195 operatori presenti nei 12 Centri per l'impiego e nelle 7 sedi sub-territoriali, denominate Recapiti, distribuiti sul territorio provinciale e al servizio di un potenziale bacino di utenza, costituito dalla sola popolazione attiva, di 730.000 unità.

---

<sup>40</sup> Con la c.d. Legge Delrio le funzioni attribuite alle Province ritornano in capo alle Regioni sebbene con il D.lgs. n. 150/2015, uno dei decreti attuativi della l. delega 10.12.2014, n. 183, cd. Jobs Act, è stato adottato il 14.9.2015, pertanto la funzione dei servizi per l'impiego è rimasta in sospenso, e ancora in capo alle province, fino a tale data.

La rilevazione aveva l'obiettivo di realizzare una rappresentazione del livello di qualificazione degli operatori occupati nei Servizi per l'impiego della Provincia. In particolare, mirava a misurare il divario esistente tra le competenze minime garantite e previste dai Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP) e quelle attualmente possedute dagli operatori dei Cpi provinciali, mediante l'espressione di un giudizio, sia da parte dei Responsabili che degli operatori stessi, su una serie di pattern di prestazioni minime da garantire, la loro rilevanza e la loro corrispondenza ai fabbisogni di formazione e aggiornamento<sup>41</sup>.

Per la realizzazione dell'indagine furono costruiti due questionari standardizzati, uno somministrato ai Responsabili delle sedi e l'altro agli operatori, a partire dalla definizione del sistema delle prestazioni essenziali e dei servizi realizzati dai Cpi. Ambedue i questionari furono somministrati, direttamente nelle sedi di lavoro (*on field*) e in modo frontale con l'interessato, da rilevatori precedentemente formati e nel pieno rispetto dei principi di obiettività, accuratezza, completezza e chiarezza nonché nel completo rispetto della normativa sulla privacy. L'indagine era stata impostata sulla tracciatura delle prestazioni nazionali dei servizi, che identifica le prestazioni e i livelli minimi da erogare sia verso la persona in cerca di occupazione che verso le imprese e/o i datori di lavoro (L.E.P.)<sup>42</sup>.

Il questionario rivolto ai Responsabili dei Cpi era strutturato nell'intento di verificare il livello di modernizzazione e il grado di miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali nonché la capacità di attuazione di piani e programmi, così come previsto dall'art. 8 del decreto n. 150/2009, e il sistema di misurazione e valutazione della performance<sup>43</sup>.

Esso era diviso in due sezioni (A e B) ognuna delle quali divisa in due parti: una per i servizi al cittadino e l'altra per i servizi alle imprese (Tavola 1).

---

<sup>41</sup> Il dettato normativo sancisce che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro - concernenti diritti civili e sociali da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale ai cittadini ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

<sup>42</sup> Innescato nel processo di modernizzazione che ha investito la Pubblica Amministrazione in tutti i settori, determinando il passaggio dalla centralità dell'azione amministrativa alla centralità del cittadino, il concetto di L.E.P. chiede alle PP.AA. di fornire un servizio di qualità, imponendo l'esigenza di operare nell'ottica del miglioramento continuo delle prestazioni erogate, in una logica di adeguatezza sia delle prestazioni rese sia dei relativi tempi di attesa da parte dell'utenza.

<sup>43</sup> Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (09G0164)".

Tavola 1

Requisiti di struttura (per servizio) - Postazioni ottimali da garantire		Assenza di Postazioni attrezzate	Parziale pre- senza di po- stazioni at- trezzate (ap- pena suffi- ciente)	Postazioni complete per l'erogazione del servizio con operatore	Postazioni com- plete per l'ero- gazione dei servizi con operatore e manutenzione periodica
<b>MACROAREE</b>					
<b>(A) SERVIZI PER IL CITTADINO</b>	Accoglienza e prima infor- mazione	Postazione attrezzata (HW - SW) e riservata per il colloquio con operatore dedicato; Postazione per l'auto consultazione materiali informativi			
	Orientamento I e II livello	Postazione attrezzata (HW - SW) e riservata per il colloquio con operatore dedicato			
	Misure di ac- compagna- mento al la- voro	Postazione attrezzata (HW - SW) e riservata per il colloquio			
	Mediazione I/ O	Postazione attrezzata con connessione a Banche dati utili all'erogazione del servizio			
	Collocamento mirato	Postazione attrezzata con connessione a SIL e altre banche dati - Collegamenti Sistemi infor- mativi nazionali			

<b>(B) SERVIZI PER L'IMPRESA</b>	Accoglienza e Prima Informazione	Postazione con connessioni a SIL - Sito Internet - Postazione attrezzata per materiale informativo (generale e specialistico)
	Consulenza specialistica	Postazione con connessioni a SIL - Postazione attrezzata per materiale informativo specialistico (diritto del lavoro, incentivi, finanziamenti agevolati, etc....)
	Misure di accompagnamento al lavoro	Postazione attrezzata (HW - SW) e riservata per il colloquio
	Mediazione tra D / O	Postazione attrezzata con connessione a SIL / Scheda anagrafica e di rilevazione dei fabbisogni - Report periodici (figure professionali richieste, tipologia contratti, fabbisogni formativi)

La prima parte del questionario (sezione A) mirava a indagare i requisiti di struttura, per macroarea e tipologia di servizi, sia sotto il profilo più generale della sede che sulle attrezzature disponibili essenziali a garantire i diversi servizi. La sezione B dell'intervista, invece, era finalizzata ad indagare il livello di prestazione offerta rispetto a degli standard ottimali da garantire, sia nella macroarea dei servizi rivolti al cittadino che in quella dei servizi rivolti alle imprese. Ad ogni area sono correlate cinque gruppi di prestazioni essenziali i cui contenuti rappresentano gli standard ottimali da garantire (Tavole 2 e 3).

Tavola 2 STANDARD OTTIMALI DA GARANTIRE AI CITTADINI

Area	Modalità di erogazione	Registrazione su NGA	Requisiti di processo	Collegamenti a monte/a valle	Requisiti di competenza (conoscenze capacità e comportamenti)
1. Accoglienza e prima informazione	<p>Sintetica panoramica sui SPI;                      Analisi domanda utente;                      Servizi dedicati ai migranti                      Acquisizione DID e rilevazione fabbisogno;                      Eventuali risposte su questi di lavoro, eventuale iscrizione in liste;                      Firma Patto di Servizio;                      Rinvio altri servizi.</p>	<p>Inserimento in banca dati; scheda professionale; registrazione colloquio di orientamento; eventuale prenotazione ai servizi cui viene inviato l'utente</p>	<p>Durata colloquio &lt; 45';                      Tempo di attesa per colloquio &lt; 0 = a 30';                      Correttezza delle informazioni;                      aggiornamento scheda professionale.</p>	<p>Mappa Servizi locali del lavoro;                      pred. materiale informativo a supporto; agg. normativa sul lavoro; contatti con gli altri servizi per verifica esito rinvio</p>	<p><b>Conoscenze:</b> Elementi base di comunicazione interpersonale; Elementi del mercato del lavoro e della normativa di riferimento; Elementi di informatica e di inglese;  <b>Capacità:</b> Gestire un colloquio informativo; Interpretare il bisogno del Cliente; Valutare la possibilità di risposta al problema; Individuazione percorso per affrontare il problema attraverso i servizi del Cpi e della rete territoriale                      Ricerca e utilizzo di informazioni adatte</p>
2. Orientamento (I livello e II specialistico)	<p>Sintetica panoramica sui SPI;                      Analisi domanda utente;                      Acquisizione DID e rilevazione fabbisogno;                      Eventuali risposte su questi di lavoro, eventuale iscrizione in liste;                      Firma Patto di Servizio;                      Rinvio altri servizi.</p>	<p>Inserimento in banca dati; scheda professionale; registrazione colloquio di orientamento; eventuale prenotazione ai servizi cui viene inviato l'utente</p>	<p>Durata colloquio &lt; 45';                      Tempo di attesa per colloquio &lt; 0 = a 30';                      Correttezza delle informazioni; aggiornamento scheda professionale</p>	<p>Mappa Servizi locali del lavoro;                      pred. materiale informativo a supporto; agg. normativa sul lavoro; contatti con gli altri servizi per verifica esito rinvio</p>	<p><b>Comportamenti:</b> Interagire con il Cliente adattando lo stile comunicativo secondo la situazione e sostenendo lo sviluppo motivazionale; Curare l'efficacia della comunicazione interna (operatori di altri servizi)</p>

<p><b>3. Misure di accompagnamento al lavoro</b></p>	<p>Individuare percorso adeguato; Proposte stage, tirocini, borse etc. Progetto formativo; Attivazione/monitoraggio tiroc. Consulenza auto-imprenditoria; Eventuale redazione PAI</p>	<p>Registrazione PAI (Piano di Azione individuale) nel sistema NGA e successiva gestione.</p>	<p>Presentazione dei servizi Orientamento II livello Consuelling orientativo Bilancio prossimità Bilancio Competenze Inserimento attività formative Promozione tirocini Compilazione libretto formativo</p>	<p>Colloquio orientamento Collegamento banche dati per informazioni utili all'orientamento; Monitoraggio soddisfazione utente</p>	<p><b>Conoscenze:</b> elementi mdl e normativa; elementi informatica e inglese; elementi finanza agevolata; accesso al sistema regionale delle professioni, modelli di rappresentazione competenze <b>Capacità:</b> lavorare in team; saper individuare bisogni e motivazioni utente; sviluppare percorsi formativi/lavorativi <b>Comportamenti:</b> ascolto attivo; sostenere lo sviluppo motivazionale</p>
<p><b>4. mediazione contro domanda e offerta di lavoro</b></p>	<p>Verifica e diffusione candidature presenti nei sistemi (<i>dati curricolari, scheda anagrafica, presa in carico, reg. in NGA, etc.</i>); Selezione, gestione del contatto e verifica disponibilità</p>	<p>Utilizzo portale C/ie lavoro; Scheda professionale candidato; Scheda richiesta personale Banche posizioni vacanti Segnalazioni delle imprese Registrazione esiti segnalaz.</p>	<p>Aggiornamento costante inf.; verifica requisiti prof. verifica disponibilità utente convocaz colloquio selezione definizione rosa candidati pubblicazione offerta lavoro gestione informatizzata</p>	<p>Accoglienza e informazione; Monitoraggio soddisfazione utente</p>	<p><b>Conoscenze:</b> elementi mdl e normativa, elementi informatica, elementi di inglese, comunicazione interpersonale <b>Capacità:</b> scouting opportunità lavoro; possibili ambiti di inserimento, selezionare opportunità, condurre colloqui efficacemente <b>Comportamenti:</b> curare efficacia comunicazione; lavorare in team</p>

	<p><b>5. collocamento mirato</b></p>	<p>Colloquio specialistico (integrazione della scheda professionale) per la rilevazione delle abilità          Segnalazione delle candidature a copertura delle posizioni vacanti          Accompagnamento al lavoro e incontro tra domanda / offerta          Gestione dell'elenco e della graduatoria del collocamento mirato e certificazione dello stato</p>	<p>Aggiornamento Scheda anagrafica e professionale          Registrazione della candidatura</p>	<p>Compilazione di una scheda utente (focalizzata su attitudini, competenze);          Compilazione scheda sulla mansione richiesta dalle imprese;          Aggiornamento delle graduatorie          Gestione delle procedure amministrative          Raccordo con la rete dei servizi preposti          Accesso degli utenti a percorsi individualizzati</p>	<p>Collocamento mirato provinciale</p>	<p><b>Conoscenze:</b> procedure della L. 68/99, elementi mdl e normativa, elementi di informatica e inglese  <b>Capacità:</b> lavorare in team, individuare percorsi formativi/reinserimento, analisi orientativa e formativa, intermediazione D/O  <b>Comportamenti:</b> comunicazione efficace, sostenere sviluppo motivazionale</p>
--	--------------------------------------	--	---	---	--	--

Tavola 3 STANDARD OTTIMALI DA GARANTIRE ALLE IMPRESE

MACRO-AREA PRESTAZIONE " B" VERSO LE IMPRESE/DATORI DI LAVORO	Area	Modalità di erogazione	Registrazione su NGA	Requisiti di processo	Collegamenti a monte/a valle	Requisiti di competenza (conoscenze capacità e comportamenti)
1. Accoglienza e prima informazione	Azioni informative con referente aziendale; fidelizzazione utente, informazioni sul MDL, informazioni sui servizi del Cpi per sottoscrizione eventuale patto, richieste specifiche dell'utente; Canalizzazione verso altri servizi collegati	Registrazione azienda in NGA	Presentazione dei Servizi alle IMPRESE e illustrazione del materiale informativo (cartaceo e multimediale) dell'offerta dei servizi e dell'organizzazione della struttura, disponibilità di una Carta di servizi	Stipula del Patto tra Servizio e Impresa (anche per via telematica) / Rinvio al servizio Incontro D/O e/o Consulenza specialistica	Accesso e prima informazione	<p><b>Conoscenze:</b> Marketing e comunicazione; informatica di base, inglese di base, tipologia di servizi erogati elementi di diritto del lavoro, ragioneria e contabilità generale, contesto socioeconomico locale</p> <p><b>Capacità:</b> decodifica bisogno, orientamento utente</p> <p><b>Comportamenti:</b> curare l'efficacia della comunicazione</p>
2. consulenza specialistica	Il servizio consiste in soluzioni personalizzate da garantire attraverso le seguenti fasi: <i>Colloquio con l'azienda</i> (su appuntamento) di un quadro analitico dell'azienda Individuazione servizi mirati per l'inserimento al lavoro dei disabili e categorie svantaggiate	Registrazione colloquio su NGA	Aggiornamento costante delle informazioni	Erogazione immediata o su appuntamento di consulenza su contrattualistica, sgravi, incentivi e bonus all'assunzione compresi i benefici e le procedure di cui alla L. 68/99	Monitoraggio della soddisfazione del cliente	<p><b>Conoscenze:</b> Elementi di informatica di base, Organizzazione e tipologia dei servizi erogati Diritto del Lavoro e previdenza sociale, Elementi di Ragioneria e contabilità aziendale, Contesto socioeconomico locale,</p>

		<p>Supporto all'individuazione di eventuali percorsi formativi per il completamento gap professionali nell'ambito del catalogo regionale per soggetti disabili ex L. 68/99</p> <p>2. <i>Monitoraggio degli accessi, ovvero</i> verifica sui risultati prodotti dal colloquio e successive richieste pervenute dalle aziende, nonché ottemperamento agli adempimenti previsti dalla L. 68.</p>	<p>Registrazione colloquio su NGA</p>	<p>Presentazione dei Servizi specialistici del Cpi e disponibilità del catalogo dell'offerta di misure e dispositivi di politica del lavoro erogate dai Servizi Competenti e dai soggetti accreditati/autorizzati</p>	<p>Accoglienza e informazione Monitoraggio della Soddisfazione del Cliente</p>	<p>Forme contrattuali e benefici di cui l'impresa può avvalersi, Conoscenza di base della lingua inglese</p> <p><b>Capacità</b> Decodifica del Bisogno, Orientamento al Cliente Aggiornamento costante sulla normativa di settore;</p> <p><b>Comportamenti</b> Curare l'efficacia della comunicazione</p> <p><b>Conoscenze:</b> Elementi del mercato del lavoro e della normativa di riferimento, Organizzazione del sistema regionale della formazione e dell'istruzione, Modalità di accesso al sistema regionale delle professioni e delle qualifiche, Modello nazionale e regionale di rappresentazione delle competenze, Aggregazione delle competenze in gruppi omogenei, Elementi di informatica e inglese</p> <p><b>Capacità:</b> lavorare in team, saper individuare bisogni e motivazioni utente; sviluppare percorsi formativi/lavorativi</p> <p><b>Comportamenti:</b> ascolto attivo; sostenere lo sviluppo motivazionale</p>
<p><b>3. Misure di accompagnamento al lavoro</b></p>	<p>Il servizio consiste nella definizione di percorso di inserimento lavorativo</p> <p>Principali fasi e contenuti: Accompagnamento verso provvedimenti, misure e dispositivi più adeguati all'impresa; Proposte, stages, borse lavoro, work experience, tirocini formativi; Assistenza all'elaborazione del progetto formativo; Assistenza all'attivazione/ Monitoraggio di tirocini; Servizi mirati per l'inserimento al lavoro di particolari categorie di lavoratori</p>	<p>Registrazione colloquio su NGA</p>	<p>Presentazione dei Servizi specialistici del Cpi e disponibilità del catalogo dell'offerta di misure e dispositivi di politica del lavoro erogate dai Servizi Competenti e dai soggetti accreditati/autorizzati</p>	<p>Accoglienza e informazione Monitoraggio della Soddisfazione del Cliente</p>	<p>Forme contrattuali e benefici di cui l'impresa può avvalersi, Conoscenza di base della lingua inglese</p> <p><b>Capacità</b> Decodifica del Bisogno, Orientamento al Cliente Aggiornamento costante sulla normativa di settore;</p> <p><b>Comportamenti</b> Curare l'efficacia della comunicazione</p> <p><b>Conoscenze:</b> Elementi del mercato del lavoro e della normativa di riferimento, Organizzazione del sistema regionale della formazione e dell'istruzione, Modalità di accesso al sistema regionale delle professioni e delle qualifiche, Modello nazionale e regionale di rappresentazione delle competenze, Aggregazione delle competenze in gruppi omogenei, Elementi di informatica e inglese</p> <p><b>Capacità:</b> lavorare in team, saper individuare bisogni e motivazioni utente; sviluppare percorsi formativi/lavorativi</p> <p><b>Comportamenti:</b> ascolto attivo; sostenere lo sviluppo motivazionale</p>	

	<p><b>4. mediazione Incontro- domanda e offerta di lavoro</b></p>	<p>Analisi del fabbisogno in relazione al contesto aziendale, inserimento in Banca Dati dei profili/requisiti richiesti ai fini della pre-selezione, Diffusione delle vacancy raccolte (Clientelavoro).Supporto percorsi di inserimento dai soggetti svantaggiati, Follow up degli inserimenti con sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, Ricerca candidature/profilo corrispondenti a richieste/requisiti potenziale datore di lavoro, Verifica disponibilità candidati, Raccolta feed back</p>	<p>Scheda richiesta dell'impresa</p>	<p>Aggiornamento costante delle informazioni inerenti l'Azienda Verifica dei requisiti professionali richiesti in relazione alle candidature disponibili e accettazione congruità della domanda Verifica della disponibilità del Cliente</p>	<p>Accoglienza informazione; Monitoraggio soddisfazione utente</p>	<p><b>Conoscenze:</b> elementi mdI e normativa; elementi informatica e inglese; elementi psicologia del lavoro; accesso al sistema regionale delle professioni, modelli di rappresentazione competenze <b>Capacità:</b> lavorare in team; saper individuare bisogni e motivazioni utente; sviluppare percorsi formativi/lavorativi <b>Comportamenti:</b> ascolto attivo; sostenere lo sviluppo motivazionale</p>
--	---	---	--------------------------------------	--	--	--

Tutte le macroaree sono caratterizzate da 12 prestazioni essenziali auto consistenti, utili a supportare un percorso di ingresso o re-ingresso nel mondo del lavoro degli utenti che si rivolgono ai Cpi provinciali. Nello specifico, l'indagine era orientata a rilevare il livello di competenza<sup>44</sup> sulle seguenti aree:

1. Competenze informatiche;
2. Competenze linguistiche;
3. Sistemi motivazionali;
4. Tecniche di comunicazione;
5. Opportunità per l'autoimprenditorialità;
6. Conoscenza reti territoriali operatori mercato del lavoro;
7. Normative relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro;
8. Privacy e trattamento dati personali;
9. Legislazione contrattuale;
10. Normativa sul lavoro;
11. Gestione risorse umane;
12. Organizzazione e qualità per la gestione dei processi, il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

A tutti e 12 i responsabili dei Cpi è stato chiesto di esprimere un giudizio da 1 a 4 (dove 4 rappresenta il valore ottimale desiderato) sia sugli attuali requisiti di struttura organizzativa del centro di appartenenza (standard essenziali delle dotazioni logistiche e strumentali dei centri per l'impiego e standard generali delle prestazioni di cui alla Legge Regionale 14/09 – art. 17)<sup>45</sup>, che sui servizi erogati nelle diverse aree di prestazione, rispetto ad una serie di standard ottimali già previsti nel “Masterplan Campania Linee guida per il potenziamento dei servizi per il lavoro”.

Il questionario rivolto ai 195 operatori presenti nelle 19 sedi del territorio provinciale (12 Cpi più 7 recapiti territoriali) invece, aveva come obiettivo quello di realizzare una rappresentazione dell'attuale livello di qualificazione degli stessi al fine di rilevare il fabbisogno formativo, in ogni area di prestazione, necessario per l'espletamento dei servizi essenziali previsti dal *Masterplan*. Esso era composto da un set di domande che l'intervistatore ha posto in presenza e in modo individuale. Anche lo strumento rivolto agli operatori è stato suddiviso in due sezioni.

Una sezione A finalizzata alla rilevazione di una serie di informazioni trasversali relative al livello di scolarità degli operatori, gli anni di servizio,

---

<sup>44</sup> Per competenza intendiamo la “comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale”, così come definita nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF).

<sup>45</sup> Legge Regionale 18 novembre 2009, n. 14. “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro”.

il ruolo o funzione svolta presso il Cpi, la tipologia di utenza servita, il tipo di servizio svolto, etc., nell'intento di fornire un quadro generale della struttura organizzativa dei diversi Cpi provinciali.

Una sezione B in cui, sia per l'area "prestazioni rivolte ai cittadini" che per l'area "prestazioni rivolte alle imprese", è stato chiesto all'operatore di esprimere un giudizio sul grado di rilevanza (che va da 1 a 4) relativo ad una serie di risorse individuali riguardanti: conoscenze, abilità e comportamenti<sup>46</sup> nonché se e quanto egli ritenesse utile una eventuale attività di formazione/aggiornamento, su ognuna delle aree di competenza indagata, nello svolgimento del lavoro cui normalmente si dedica.

Per esprimere il grado di rilevanza delle risorse costituenti le competenze (conoscenze, abilità e comportamenti), anche qui è stato proposto l'utilizzo di una scala di valutazione da 1 a 4 (dove a 1 corrisponde al grado più basso di rilevanza) al fine di rilevare un giudizio sull'importanza delle competenze necessarie che dovrebbero essere agite ai fini del ruolo lavorativo occupato.

Lo schema seguente rappresenta in maniera più efficace il significato attribuito ad ogni valore della scala.

*Tab. 1 – Scala di valutazione delle competenze*

<i>Valore</i>	<i>Grado di rilevanza</i>	<i>Fabbisogno formativo</i>
1	Questa risorsa <b>non è per niente</b> rilevante per essere agita e non è necessaria nello specifico ruolo lavorativo	Ritiene <b>per niente utile</b> un'attività formativa sulla competenza oggetto di analisi
2	<b>Poco rilevante</b> per essere agita concretamente nello specifico ruolo lavorativo	Ritiene <b>poco utile</b> un'attività di formazione o aggiornamento sulla competenza oggetto di analisi
3	<b>Rilevante</b> ai fini del ruolo lavorativo e dovrebbe essere agita	Ritiene <b>utile</b> un'attività di formazione o aggiornamento
4	<b>Molto rilevante</b> , dovrebbe essere agita sempre anche per affrontare situazioni molto complesse che richiedono per loro natura la risorsa oggetto di analisi.	Ritiene <b>molto utile</b> un'attività di formazione o aggiornamento sulle aree di competenza trattate.

<sup>46</sup> Per conoscenza si intende il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. Nel contesto dell'European Qualifications Framework (EQF) le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche. Per abilità si intende la capacità di applicare conoscenze e di utilizzare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi (Fonte: Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)).

## 5. La struttura organizzativa e le prestazioni garantite nei Cpi della provincia di Salerno

Il questionario rivolto ai 10 Responsabili ha consentito di raccogliere puntuali informazioni sia sugli attuali requisiti di struttura organizzativa dei diversi Cpi di appartenenza (standard essenziali delle dotazioni logistiche e strumentali dei centri per l'impiego e standard generali delle prestazioni di cui alla L.R. 14/09 – art. 17) sia sui servizi attualmente erogati nelle diverse aree di prestazione rispetto a degli standard ottimali già previsti nel “Masterplan Campania. Linee guida per il potenziamento dei servizi per il lavoro”.

Nonostante le sedi a disposizione dei Cpi, siano distribuite in modo più o meno uniforme su un territorio provinciale alquanto eterogeneo, il numero di operatori risulta essere notevolmente deficitario rispetto al carico di lavoro potenziale (un operatore ogni 667 disoccupati) e, in alcune realtà, come l'Agro nocerino-sarnese, a forte pressione demografica e connotate da complesse dinamiche occupazionali, si ha addirittura un operatore ogni 800 disoccupati. Numeri molto distanti rispetto alla media nazionale che, ricordiamo, è pari ad un operatore ogni 150 disoccupati<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda i “requisiti generali di struttura” (sezione A del questionario), dalle interviste somministrate ai Responsabili dei rispettivi Cpi, è emerso che 3 sedi su 10 hanno una struttura e un ambiente solo “parzialmente” corrispondente agli standard essenziali previsti dalla normativa regionale. Sono infatti, poco visibili, non facilmente accessibili per i disabili, poco accoglienti e hanno insufficienti spazi funzionali per l'erogazione dei servizi e/o prestazioni, idonei al rispetto della privacy degli utenti. Le restanti sedi, secondo i Responsabili, hanno una struttura “sufficientemente” adeguata all'erogazione dei servizi e al rispetto della privacy; ben visibile dall'esterno con spazi e ambienti luminosi ed una sufficiente segnaletica e cartellonistica interna. Soltanto in due casi è stato dichiarato di avere un'ottima sede: conforme agli standard ottimali, molto funzionale e rispettosa della privacy, senza barriere architettoniche, adeguata alla normativa della L. 626/94 ed in presenza di una Carta dei Servizi per i cittadini/utenti. Su 10 sedi dunque solo 2 posseggono gli standard essenziali di dotazioni logistiche, così come previsto dalla L.R. 14/09 – art.17, per un'erogazione ottimale dei servizi e delle prestazioni a tutti i cittadini e alle imprese/datori di lavoro<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro*, Roma, 2017.

<sup>48</sup> Art. 17 della legge Regionale 18 novembre 2009, n. 14. “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro”. Si veda anche il “Regolamento di attuazione di cui alla L.R. n. 14 del 18 novembre 2009, art. 54, comma 1, lett. a): - testo unico della normativa della regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale e per la promozione della qualità del lavoro regolamento n. 8/2010”, capo III art. 14.

Relativamente al possesso dei requisiti relativi sulle “postazioni di lavoro dei servizi rivolti ai cittadini”, ben la metà dei Centri per l’Impiego (5 su 10) è solo parzialmente attrezzata. In tali sedi, risultano pochi o insufficienti strumenti hardware e software, scarsa connessione a SIL e altre banche dati, non adeguati collegamenti ai Sistemi informativi nazionali, assenza di postazioni riservate per auto consultazione o per colloqui con operatore dedicato etc. Secondo i Responsabili intervistati, esse sarebbero appena in grado di poter erogare un servizio sufficientemente soddisfacente nelle cinque aree di prestazione individuate e sono ben lontane dagli standard ottimali richiesti.

Anche nella macroarea dei “servizi rivolta alle imprese”, su dieci Centri per l’impiego solo due di essi (Vallo della Lucania ed Eboli) risultano avere una postazione “adeguatamente” attrezzata per garantire sufficientemente i servizi di: accoglienza, consulenza specialistica, misure di accompagnamento al lavoro e mediazione tra domanda e offerta di lavoro. In quattro sedi (Maiori, Scafati, Sala Consilina e Sapri) vi è solo una “parziale” presenza di postazioni e attrezzature relative alla stessa area di servizio. Soltanto una sede, quella di Agropoli, sembra possedere tutti i requisiti, compresa la possibilità di una manutenzione periodica delle postazioni di lavoro, di struttura per l’erogazione ottimale dei servizi in ambedue le macroaree di prestazione. Le restanti tre sedi (Battipaglia, M.S. Severino, Oliveto Citra), invece, andrebbero integrate con ulteriori attrezzature e spazi idonei per garantire una migliore gestione ed erogazione dei servizi al fine di evitare un ulteriore abbassamento del livello di qualità degli stessi.

Oltre che per le strutture, come già accennato, è stato rilevato anche il giudizio, dei Responsabili dei Cpi, sul livello di prestazione offerto. In particolare, per i “servizi rivolti ai cittadini” lo standard di prestazioni garantite, rispetto a quelle ottimali desiderate, risulta essere abbastanza positivo per tutti i gruppi di prestazioni essenziali e, in almeno quattro aree di prestazione il giudizio espresso è molto positivo<sup>49</sup>.

Più in dettaglio, nell’area “Accoglienza e prima informazione” 8 Centri su 10 garantiscono i servizi in quasi tutte le prestazioni rientranti nelle modalità di erogazione del servizio. Gli altri 2 (Sala Consilina e Sapri) garantiscono tali servizi solo in modo parziale. Inoltre, il possesso dei “requisiti di competenza” mostra una carenza in 4 sedi su 10, così come anche le prestazioni da erogare per il collegamento a monte/a valle.

Secondo gli intervistati, anche le prestazioni da erogare nell’ambito delle attività di *Orientamento di I e II livello specialistico*, sono garantite in modo adeguato in 6 sedi su 10, addirittura per le registrazioni su piattaforme NGA, in 5 sedi si raggiunge lo standard ottimale desiderato. Tuttavia, anche in questo caso, risulta una carenza dei requisiti di competenza e dei requisiti riguardanti il collegamento dei servizi a monte e a valle che, ricordiamo, riguardano

---

<sup>49</sup> L’elenco degli standard ottimali da garantire ai cittadini è rappresentato nella Tavola 2.

l'aggiornamento delle normative sul lavoro, i contatti con gli altri servizi esterni nonché l'elaborazione di una mappa dei servizi locali di lavoro.

Per quanto riguarda l'area di prestazione "misure di accompagnamento al lavoro" si evidenzia la necessità di rafforzare una serie di requisiti di competenza, relativi alla conoscenza su un insieme di elementi quali: il mercato del lavoro e la normativa di riferimento; informatica e inglese di base; elementi di finanza agevolata per l'auto-imprenditoria nonché una maggiore capacità di analisi dei bisogni, motivazioni e interessi degli utenti.

In 6 centri per l'impiego, non tutte le fasi del processo inerente le "misure di accompagnamento al lavoro", risultano implementate e in due di essi sono addirittura assenti (formazione orientativa, bilancio delle competenze, bilancio di prossimità, inserimento in attività formative presso Enti o Agenzie Accreditate). Carenti risultano essere anche le competenze per un'adeguata consulenza specifica all'auto-imprenditorialità, oltre che all'elaborazione di un adeguato progetto formativo e all'individuazione di un percorso adeguato nell'ambito del catalogo regionale.

I risultati, inoltre, mostrano una parziale se non poca presenza di requisiti di competenza, in almeno 6 sedi, anche nella macroarea "mediazione per incontro tra domanda e offerta" dove si evidenzia un'insufficiente conoscenza degli elementi del mercato del lavoro e della normativa di riferimento; mancati aggiornamenti su agevolazioni, incentivi e benefici; scarsa conoscenza degli elementi di informatica di base, della lingua inglese, della comunicazione interpersonale; nessuna conoscenza delle tecniche di gestione del colloquio di selezione e delle modalità di accesso, oltre che un'insufficiente capacità di utilizzo e consultazione dei sistemi informativi. A ciò si aggiungono le difficoltà nell'erogare le prestazioni previste dai requisiti di processo come: la gestione informatizzata, la formazione della graduatoria per l'avviamento, la trasmissione alla PA della graduatoria, l'aggiornamento costante delle informazioni etc. Ulteriori carenze di competenze sono emerse anche per quanto riguarda la capacità di verifica e diffusione delle candidature presenti nei sistemi, insieme alla selezione, gestione del contatto e verifica della disponibilità.

In quasi tutte e cinque le macroaree dei servizi rivolti al cittadino, e in almeno la metà delle sedi, si riscontra una scarsità dei requisiti di competenza, con particolare riferimento alle conoscenze degli elementi di base della comunicazione interpersonale, conoscenza del mercato del lavoro e normativa di riferimento, elementi di informatica e di inglese di base. Secondo i Responsabili nella maggior parte dei casi le competenze informatiche sono possedute solo parzialmente e riguardano le indispensabili conoscenze di informatica per l'inserimento dei dati nelle Banche dati per il lavoro.

Più problematica sembra risultare, invece, l'erogazione delle "prestazioni essenziali rivolte alle imprese", dove più della metà dei Responsabili intervi-

stati dichiara che il Cpi non riesce, o riesce appena, a garantire in modo sufficiente tali servizi in tutte e cinque le aree di prestazione. In particolare, nell'area "informazione e prima accoglienza" la metà dei Cpi presenti sul territorio provinciale non è in grado di garantire prestazioni di azione informativa con i referenti aziendali o canalizzare questi ultimi verso altri servizi collegati (modalità di erogazione). Nel 60% dei casi non vengono registrate, o sono registrate solo in parte, le aziende nella piattaforma informatica (registrazioni NGA) mentre sette uffici su dieci non soddisfano pienamente i requisiti di processo (presentazione dei servizi alle imprese e illustrazione del materiale informativo sia cartaceo che multimediale dell'offerta di servizi e dell'organizzazione della struttura; disponibilità di una Carta dei servizi; stipula del Patto tra Servizio e Impresa, anche per via telematica; rinvio ad altri servizi; incontro D/O e/o Consulenza specialistica; aggiornamento costante delle informazioni).

In sette sedi, manca, o è prodotto solo parzialmente, materiale specifico e di settore (collegamenti a monte/a valle), e in 6 centri su 10 vi sono insufficienti requisiti di competenza (conoscenze relative al marketing e comunicazione, elementi di informatica di base, organizzazione e tipologia dei servizi erogati, elementi di diritto del lavoro e previdenza sociale, elementi di ragioneria e contabilità aziendale, conoscenza del contesto socio-economico locale, conoscenza di base della lingua inglese, capacità di decodifica del bisogno).

Simili alle precedenti risultano essere le prestazioni nell'area "consulenza specialistica" le cui modalità di erogazione prevedono un percorso basato essenzialmente nel fornire informazioni/documentazioni specifiche volte a supportare lo svolgimento delle pratiche di assunzione e di richiesta incentivi. Mancano poi adeguate conoscenze per fornire alle imprese informazioni su normativa, contratti di lavoro, agevolazioni alle assunzioni, procedure relative alle assunzioni, possibili contributi legati a progetti speciali promossi da Regione e Provincia etc.

In sostanza, in quasi tutte le sedi, il servizio consiste in soluzioni personalizzate garantite mediante un colloquio con l'azienda per la definizione di un quadro analitico della stessa e l'individuazione di servizi mirati per l'inserimento al lavoro dei disabili e categorie svantaggiate. Tranne che per l'area "misure di accompagnamento al lavoro", dove almeno la metà dei Centri per l'impiego garantisce in modo sufficiente e in tutti e 5 i gruppi di prestazione i servizi alle imprese, nelle restanti aree il 60 e il 70% dei centri per l'impiego non risulta essere in grado di poter garantire gli standard ottimali di prestazione relativi ai requisiti di competenza, ai collegamenti a monte e a valle, ai requisiti di processo, le registrazioni in NGA e le modalità di erogazione.

## 6. Competenze e fabbisogni formativi degli operatori

Le interviste rivolte a 195 operatori dei Cpi della provincia, come più sopra descritto, avevano l'obiettivo di realizzare una rappresentazione del livello di qualificazione al fine di rilevare il fabbisogno formativo degli operatori e procedere ad un eventuale adeguamento delle competenze professionali nell'intento di favorire standard omogenei e condivisi di servizio.

Le aree principali, su cui era stato strutturato lo strumento di analisi riguardavano: il rilevamento di una serie di informazioni individuali, relative al livello di scolarità, gli anni di servizio, il ruolo o funzione svolta presso il Cpi e la tipologia di utenza servita; la rilevanza attribuita dagli operatori ad una serie di requisiti standard di competenze che si ritiene dover possedere per poter adeguatamente svolgere il proprio ruolo lavorativo; la raccolta di una serie di indicazioni circa il loro fabbisogno formativo, rispetto al set di requisiti di competenza giudicati rilevanti ai fini del ruolo lavorativo svolto.

Gli esiti del giudizio espresso dagli operatori quindi, miravano a rispondere ai seguenti quesiti:

- a) In che misura i requisiti di competenza previsti nei LEP sono rilevanti per lo svolgimento del servizio nel ruolo occupato?
- b) Quanto sono importanti le attività di formazione/aggiornamento, su ogni specifica competenza ritenuta essenziale, per poter garantire in modo ottimale gli standard di erogazione del servizio?

Dei 195 operatori, in servizio alla data dell'indagine, ne sono stati intervistati 143, di cui 74 erano di sesso femminile. Tutti avevano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e nel 98% dei casi erano ex-impiegati del Ministero del Lavoro ricollocati presso i Cpi dalla riforma del 1997<sup>50</sup>. Sul totale degli intervistati, più della metà (57,3%) possiede un Diploma di scuola secondaria superiore, il 21% è in possesso di una Laurea mentre il 19,6% ha conseguito la sola licenza media e l'1,4% di essi non era in possesso di alcun titolo di studio.

Un dato alquanto interessante emerge dall'analisi relativa al numero di anni di servizio svolto.

Circa il 40% del personale impiegato (57 unità) aveva più di 30 anni di servizio alle spalle e, di questi, almeno 10 unità avevano svolto più di 35 anni di servizio e dunque prossimi alla pensione<sup>51</sup>.

Dalle interviste, inoltre, è emerso che 22 operatori su 143 (il 15,38%) svolgono esclusivamente attività di *back office*, addetti prevalentemente all'archivio o al protocollo, in quanto trattasi di personale proveniente da altri

---

<sup>50</sup> D.lgs. del 23 dicembre 1997, n. 469.

<sup>51</sup> Le interviste sono state svolte tra marzo e maggio 2015.

uffici provinciali e distaccati presso i Cpi con compiti non attinenti alla specifica attività dei servizi per l'Impiego<sup>52</sup>.

Se consideriamo che nei Cpi della provincia, il rapporto medio operatore/utente è pari a poco meno di un operatore ogni 700 utenti e dunque abbastanza elevato per poter fornire un sufficiente servizio di qualità, è chiaro che, senza la previsione di un necessario numero di assunzioni, il pensionamento di coloro che hanno svolto oltre i 35 anni di servizio uniti a coloro che svolgono la sola attività di back office, creerebbe non poche difficoltà alla struttura organizzativa di tutti i Centri per l'impiego presenti in provincia.

Per quanto riguarda il ruolo e la funzione svolta dagli operatori nell'ambito dei servizi erogati, è stato rilevato che nel 68% dei casi vi sono operatori che non hanno un ruolo e una funzione chiaramente definita all'interno degli uffici. Nella maggior parte dei sedi non è stato previsto personale dedicato per specifiche area di intervento. Ci si avvale dell'esperienza e della "buona volontà" dei singoli in più di un'area, indipendentemente dalla funzione esercitata o dal ruolo che essi occupano all'interno della struttura di servizio. Solo il "Servizio di Accoglienza e prima informazione" è garantito in tutte le sedi con 17 unità di personale dedicato mentre, su 12 Cpi, sono solo 4 gli operatori che hanno la funzione di "accompagnamento, supporto e inserimento lavorativo".

Non essendoci personale dedicato in quasi tutte le sedi, la maggior parte dei restanti servizi previsti dai L.E.P. (orientamento, disabilità, servizi alle imprese, tirocini formativi, garanzia giovani, autoimprenditoria etc.), vengono erogati da operatori che danno la propria disponibilità nell'area o nel settore di intervento ove vi è maggior carenza o a seconda delle necessità. Questi ultimi, nell'intervista, hanno dichiarato di svolgere "più di un servizio" (97 operatori su 143).

L'analisi dei dati relativi sia alla funzione esercitata presso il Cpi di appartenenza, che quella riguardante il target di utenti serviti, sembra confermare la disponibilità della maggior parte degli operatori a svolgere, con un elevato livello di flessibilità e interscambiabilità, più di una funzione rispetto a quella cui è assegnato, e a rivolgere la propria attività, adattandosi, a tipologie eterogenee di utenti (stranieri, disabili, occupati in CIG o in mobilità, giovani disoccupati, imprenditoria femminile o utenti che hanno esigenze e problematiche diverse). Tutto ciò comporta una inevitabile minore specializzazione degli impiegati nelle diverse aree di prestazioni da garantire.

---

<sup>52</sup> Progetto Masterplan Provincia di Salerno. Progetto "Qualificazione delle Competenze" degli operatori dei CPI della Provincia di Salerno POR FSE Campania 2007 – 2013 – ASSE VII – Capacità Istituzionale Obiettivo Operativo 0.2) Masterplan Campania. CIG: 5653429D2F CUP: H46G13001990006. Report Finale. Analisi dei Fabbisogni Formativi degli operatori dei Cpi nella provincia di Salerno.

Dato il quadro di analisi precedentemente descritto, l'elaborazione delle interviste effettuate agli operatori sulle competenze professionali ritenute rilevanti, al fine di garantire i servizi al cittadino nell'ambito dei Centri per l'Impiego, conferma la necessità di formazione/aggiornamento nelle 12 aree di competenze essenziali previste sia nel Masterplan provinciale che nelle linee guida Regionali. Tuttavia, benché una serie di conoscenze, capacità e comportamenti siano considerate dagli operatori stessi, risorse “*rilevanti*” o “*molto rilevanti*” e che dovrebbero essere concretamente agite nell'ambito del ruolo lavorativo svolto, non tutti sembrano ritenere *utile*, o importante per sé stessi, un'attività di aggiornamento/formazione per l'acquisizione di tali competenze, poiché ritengono di essere comunque in grado di garantire il servizio.

Nello specifico, dall'analisi delle interviste effettuate, emerge che più della metà degli operatori (65%), pur dichiarando che sia “*rilevante*” o “*molto rilevante*” il possesso delle 12 competenze essenziali in cui si sostanziano le 5 aree di prestazione, ritiene sia “*inutile*” o “*poco utile*” un'attività di formazione/aggiornamento per l'acquisizione di ulteriori conoscenze e capacità nelle stesse aree di prestazione.

Vi è poi una consistente percentuale di operatori che hanno preferito non rispondere (27%) in quanto non ritenevano che l'acquisizione di tali competenze fosse importante per il ruolo da essi svolto all'interno dei Cpi. In questo dato, infatti, è compreso il numero dei dipendenti distaccati da altri Uffici provinciali che svolgono prevalentemente mansioni di portineria, archiviazione o protocollo. Come già evidenziato più sopra, tali operatori rappresentano il 15,38% del totale e non spiegano dunque la rilevante percentuale di coloro che non hanno voluto rispondere; dato, quest'ultimo, che se aggiunto alla somma di coloro che ritengono “*non utile*” o “*poco utile*” un'attività di formazione sulle competenze elencate, supera il 60% in ogni singola area di competenza.

A prima vista sembrerebbe che operatori, attualmente in servizio nei 12 Cpi della provincia, non esprimano un reale fabbisogno formativo circa l'acquisizione di un insieme di competenze per l'erogazione delle prestazioni previste nei L.E.P. In realtà tali dati, se confrontati con gli anni di servizio degli operatori, mostrano come essi siano il risultato dell'influenza delle risposte di coloro che, pur ammettendo l'importanza di un approfondimento delle competenze essenziali, ritengono di non aver necessità di ulteriori attività formative, in quanto prossimi alla quiescenza o comunque con ancora pochissimi anni di servizio da svolgere.

Il problema dunque è ancora una volta di tipo strutturale, dovuto più all'elevato tasso di invecchiamento degli operatori dei Cpi provinciali che ad un vero e proprio disinteresse verso le attività formative di aggiornamento delle competenze. Il loro giudizio più che positivo circa l'importanza di pos-

sedere una serie di risorse, in termini di conoscenze, capacità e comportamenti, adeguate a poter erogare un servizio efficace ed efficiente, conferma di fatto la necessità e l'importanza di un costante riqualificazione degli operatori in tutte le macroaree di prestazione previste dal Masterplan e in tutte e 12 le aree di competenza ritenute essenziali.

## Conclusioni

Come abbiamo visto, i profondi mutamenti avvenuti negli ultimi trent'anni, all'interno del mercato del lavoro, hanno imposto una generale esigenza di modernizzazione dei centri per l'impiego, che hanno subito importanti trasformazioni sia sul versante della domanda di lavoro che su quello dell'offerta.

Con il passaggio da un'economia industriale ad un'economia di servizi viene sempre più richiesta una forza di lavoro maggiormente qualificata, capace di adattarsi ai mutamenti del mercato, disposta a spostarsi e ad accettare orari flessibili. Sul fronte dell'offerta, invece, si rileva un forte cambiamento nella composizione dei soggetti che offrono lavoro: il costante incremento del tasso di invecchiamento della popolazione, l'aumento di giovani, in possesso di un elevato titolo di studio, in cerca di prima occupazione, il consistente incremento della popolazione immigrata ed una sempre maggior quota di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Tali cambiamenti hanno indubbiamente reso più complessa, che nel passato, la gestione delle modalità di accesso al mercato del lavoro stesso che, nel corso degli anni e attraverso una serie di interventi legislativi, è stata completamente ripensata e riformata.

La riorganizzazione dei Servizi pubblici per l'impiego si colloca proprio nell'ambito di un più generale processo di rinnovamento della pubblica amministrazione italiana. A partire dalla legge 469/97, infatti, tutta la legislazione relativa al riordino del sistema di accesso al mercato del lavoro è stata orientata al superamento del monopolio pubblico e verso il decentramento amministrativo, i cui compiti e funzioni sono ora affidati alle Regioni che, dopo gli accordi con il Governo nel dicembre del 1998 e il 26 ottobre del 2000, hanno individuato una serie di standard comuni di funzionamento dei servizi per l'impiego e concordato delle linee guida che definiscono le azioni comuni per l'avvio della funzionalità degli stessi (*Masterplan*)<sup>53</sup>.

Inoltre, la riforma del mercato del lavoro, avviata con la L.n.196/1997, e una maggiore liberalizzazione dei meccanismi di accesso al lavoro, che ha

---

<sup>53</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale per l'impiego "Masterplan" dei Servizi per l'Impiego: Linee di organizzazione (concertato con Regioni, Province e parti sociali e adottato formalmente, per le Regioni dell'obiettivo 3, nella seduta del Comitato di Sorveglianza del Q.C.S. del 20 dicembre 2000. L'allestimento del "Masterplan si articolerà in altrettanti Masterplan regionali).

creato un sistema privato di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, hanno completato la trasformazione in Agenzie per l'impiego di quelli che una volta erano semplici strutture amministrative incaricate di gestire l'anagrafe del lavoro.

Ad oggi, è possibile contare su una varietà di iniziative, progetti e norme finalizzate alla realizzazione di una rete di protezione sociale a tutela dei lavoratori disoccupati. Tuttavia, una rete di protezione sociale non poteva che nascere dall'implementazione di una serie di politiche che puntassero verso un approccio preventivo al problema dell'occupazione, intervenendo sulle cause della disoccupazione e non più sui soli problemi legati all'assenza di lavoro, così come avvenuto anche in altri Paesi europei<sup>54</sup>. Tali politiche, definite "politiche attive per il lavoro", sono costituite da un insieme di iniziative introdotte dalle Istituzioni, nazionali e locali, finalizzate all'occupazione e al rapido inserimento lavorativo dei disoccupati nel mercato del lavoro e, mediante attività di formazione e orientamento, garantire un allineamento tra domanda e offerta di lavoro. In questo contesto i Centri per l'impiego, quali uffici pubblici territoriali, devono garantire l'esistenza e la funzionalità dei servizi per il lavoro proprio per l'attuazione delle politiche attive. Con l'introduzione del d.lgs.150/2015, infatti, essi diventano i principali erogatori pubblici delle politiche attive per il lavoro con l'obiettivo di integrare le funzioni tradizionali di collocamento con le nuove politiche di servizio agli individui ed alle imprese, sia sul versante dell'informazione, dell'orientamento e dell'assistenza personalizzata, che su quello dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>55</sup>. I Cpi sono chiamati, dunque, ad erogare un insieme di prestazioni minime (L.E.P.), consistenti in una gamma strutturata e complessa di servizi fortemente centrati sui bisogni della persona, sulle moderne metodologie di orientamento e sulla conoscenza del territorio. L'introduzione della legge che istituisce il Reddito di cittadinanza<sup>56</sup>, infine, attribuisce un ruolo centrale alla rete nazionale dei centri per l'impiego, ponendoli come cardine per l'attuazione della misura.

Tuttavia, ad oggi, i Cpi, presentano forti vincoli e criticità su tutto il territorio nazionale ed in particolar modo nel meridione. Uno dei vincoli più rilevante, a nostro avviso, è il fatto che essi provengono dall'esperienza delle vecchie strutture di collocamento e nell'essere uffici ancora burocratici. D'altra parte, la stessa natura di Pubblica Amministrazione necessita di operare secondo criteri non rinvenibili nelle agenzie per il lavoro private, che

---

<sup>54</sup> Decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

<sup>55</sup> Nel D.lgs. n. 150/2015, "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive", viene esplicitato che le politiche attive del lavoro e i servizi del lavoro sono gestiti dalle Regioni e dalle Province autonome, attraverso soggetti accreditati e in collaborazione con la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata a sua volta dalla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

<sup>56</sup> Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio per il 2019) all'art. 1 – comma 255.

devono rispettare la parità di accesso ai servizi per la collettività e operare secondo regole ben definite. A ciò va aggiunta la perdurante carenza di risorse umane, strumentali e di competenze adeguate, che rende difficile effettuare le necessarie attività di selezione fermandosi tutto al più alle fasi di accompagnamento al lavoro e alla preselezione dei profili richiesti.

La stessa Agenzia Nazionale per il Lavoro, in un Rapporto del 2017 sui servizi per l'impiego, ammette che «L'analisi evidenzia che tra le attività svolte con maggiore criticità spiccano chiaramente quelle funzioni che si pongono subito a ridosso dell'accoglienza e registrazione dell'utente. L'alert delle criticità si accende con il passaggio dalle funzioni più tipicamente amministrative e informative a quelle di presa in carico e successiva erogazione dei servizi, quali l'Orientamento di II livello e l'Accompagnamento al lavoro»<sup>57</sup>. Infatti, su 8000 addetti che operano in 501 centri per l'impiego distribuiti sul territorio nazionale, in assenza di banche dati, si calcola, secondo uno studio dell'EbiNter (Ente Bilaterale Nazionale Terziario), che solo 3,4 persone su 100 trovano lavoro attraverso i Cpi, mentre il 5,6% è occupato attraverso Agenzie di lavoro interinale<sup>58</sup>.

Le criticità riscontrate nel citato Rapporto di Monitoraggio dell'ANPAL, trovano conferma anche nell'indagine svolta in provincia di Salerno nell'ambito del *Masterplan* Campania relativo al potenziamento dei servizi per il lavoro sul territorio provinciale. Dall'analisi della struttura organizzativa dei Cpi di Salerno e quella risultante dal profilo degli operatori attualmente in servizio, emerge un quadro che evidenzia forti carenze sotto il profilo strutturale e organizzativo così sintetizzabile:

- a) la situazione delle strutture mostra che vi sono scarsi investimenti nel loro adeguamento agli standard previsti ed insufficienti strumenti tecnologici per un'appropriate erogazione delle prestazioni da garantire;
- b) il personale è insufficiente rispetto al potenziale bacino di utenza, con un rapporto operatore/utenti pari a 700 disoccupati circa. Se consideriamo, inoltre che su 195 operatori attualmente in servizio, 22 di essi (pari al 15,38%) non è dedicata ad attività di front office ma a semplici mansioni di archiviazione e protocollo, in quanto provenienti da altri uffici (in maggioranza ex cantonieri stradali) e distaccati presso i Cpi senza un'adeguata formazione di base, il rapporto operatore/utenti risulta essere ancora più elevato;
- c) all'interno dei Cpi, il 40% degli operatori ha più di 30 anni di servizio alle spalle, di cui 18% è prossimo alla pensione, al contempo non sembra essere prevista nessuna nuova assunzione finalizzata a ringiovanire l'organico;

---

<sup>57</sup> ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 10.

<sup>58</sup> Ente Bilaterale Nazionale Terziario, *I centri per l'impiego ed i servizi alle imprese in Italia ed in Europa*, novembre 2019.

- d) i ruoli e le funzioni, nelle varie aree di prestazioni essenziali da garantire, non sono chiaramente definiti per ogni operatore, e ciò comporta una scarsa professionalizzazione nelle singole aree di erogazione del servizio.
- e) Non vi è personale dedicato per le diverse fasce di utenza e pertanto le stesse persone, a prescindere dal loro livello di competenza, devono affrontare problematiche che richiedono competenze specifiche per ogni tipologia di utenza.

Al di là dei risultati emersi dalla rilevazione dei fabbisogni formativi degli operatori, tra l'altro pochissimi rispetto alla popolazione da servire, e considerato il livello di scolarità rilevato tra gli operatori, dove solo il 21% è in possesso di una laurea, l'eventuale potenziamento del personale presso i Cpi della provincia di Salerno non può che riguardare figure di livello specialistico (orientatori, mediatori culturali, psicologi, sociologi esperti del mercato del lavoro, consulenti aziendali) in possesso delle competenze necessarie atte a garantire gli standard ottimali nell'erogazione dei livelli essenziali di prestazione.

L'insufficiente numero di operatori, di attrezzature e di competenze, inoltre, compromettono in modo evidente una serie di servizi fondamentali, in tutte e cinque le macroaree di prestazioni considerate, senza i quali non è possibile effettuare un'adeguata attività di profilazione dell'utente e di conseguenza avviare misure necessarie per un collocamento mirato. Quest'ultimo reso ancora più difficile se si considera che, sul lato della domanda, in provincia di Salerno si riscontrano scarsissime opportunità lavorative e, quelle poche che ci sono, riguardano prevalentemente richieste di lavoratori a termine.

## Bibliografia

- ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro*, Roma, 2017.
- ANPAL, *Linee strategiche triennali 2020-2022*, Roma, 2020.
- Commissione Europea, *Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)*, Lussemburgo, 2009.
- Cosvitec S.c.a.r.l. (a cura di), *Progetto Masterplan Provincia di Salerno. Progetto "Qualificazione delle Competenze" degli operatori dei CPI della Provincia di Salerno POR FSE Campania 2007 – 2013 – ASSE VII – Capacità Istituzionale Obiettivo Operativo 0.2) Masterplan Campania. CIG: 5653429D2F CUP: H46G13001990006. Report Finale. Analisi dei Fabbisogni Formativi degli operatori dei Cpi nella provincia di Salerno*, 2015.
- Ente Bilaterale Nazionale Terziario, *I centri per l'impiego ed i servizi alle imprese in Italia ed in Europa*, Roma, 2019.

ISFOL, *Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro. Nota tecnica*, luglio 2016.

Libro verde della Commissione Europea, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, novembre 2006.

## Riferimenti legislativi

- L. 29 aprile 1949, n. 264, Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.
- L. 28 febbraio 1987, n. 56, Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro.
- L. 23 luglio 1991, n. 223, Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro.
- Legge 28 novembre 1996, n. 608, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.
- Legge 24 giugno 1997, n. 196, Norme in materia di promozione dell'occupazione.
- D.lgs. 23/12/1997, n. 469, Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
- L. 28 giugno 2012, n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.
- D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144.
- D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della L. 17 maggio 1999, n. 144.
- D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144.
- D.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.
- Legge n. 183 del 10 dicembre 2014, Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.
- D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.
- D.lgs. del 28 gennaio 2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

Legge Regionale 18 novembre 2009, n. 14. Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro.

D.G.R. Campania n. 690, ottobre 2010, Campania al lavoro - Piano straordinario per il lavoro.

D.G.R Campania n.482, 2011. POR FSE Campania 2007-2013- Approvazione delle Linee Guida per il potenziamento dei Servizi per il lavoro-Masterplan Campania.

Delibera Giunta Provinciale di Salerno, n. 157. Approvazione progetto Qualificazione competenze-Qualificazione e potenziamento competenze e professionalità delle risorse umane dei Cpi, 2013.

Decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.



## 8. *La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?*

di *Giuseppe Bronzini*

### 1. Il nuovo “pilastro” del welfare italiano alla prova della pandemia

L'introduzione di una misura di presidio della dignità essenziale delle persone nel nostro ordinamento<sup>1</sup> non ha mai smesso di provocare polemiche aspre e taglienti che non sembrano destinate a sopirsi e, neppure, a prendere forme argomentative più costruttive e più coerenti con le evidenze statistiche oggi disponibili su quasi due anni di implementazione legislativa. Alcuni partiti, uno apertamente di destra ed un altro, dai contorni politici più vaghi, ma appartenente all'attuale maggioranza, fanno dell'abolizione della legge sul RdC un tratto distintivo della loro strategia, cui si deve aggiungere un silenzio imbarazzato e rancoroso di una forza politica sovranista che all'inizio di questa legislatura ha dovuto accettare, per ragion di stato, questo passaggio e che oggi non può scomunicarlo, almeno esplicitamente. Su posizioni meno disfattiste, ma molto insidiose ed ambigue, vari esponenti di una componente decisiva del Governo Conte II, fiancheggiati, da uno schieramento più sindacale e associazionistico, lamentano il mancato decollo delle politiche attive collegate all'erogazione del sussidio e menano scandalo per il persistente stato di inerzia degli organi deputati a gestirli come l'ANPAL e la rete dei Centri per l'impiego. In più un effetto destabilizzante lo esercita un'incessante campagna scandalistica dei maggiori media su alcuni casi di sostegno nei confronti di persone accusate di gravi reati che finisce con il dipingere una legge per finanziare il crimine<sup>2</sup>. Si ha l'impressione che in effetti si sia trattato di un provvedimento democratico ed illuminista, a lungo

---

<sup>1</sup> Per un credibile Commentario alla legge istitutiva del RdC cfr. S. Giubboni, a cura di, *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare europeo*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>2</sup> In realtà la legge sul RdC è piuttosto severa sul punto impedendo l'erogazione del sostegno nel caso di provvedimenti restrittivi della libertà personale ed un'ampia casistica di reati (in genere contro la personalità dello Stato) che prevedono la decadenza dal diritto che

richiesto dagli ambienti europei più innovatori, condiviso da quella parte dei movimenti sociali che, da Genova 2001 in poi, hanno cercato di emanciparsi dalle narrative grettamente “laboriste” della sinistra tradizionale e da qualche intellettuale a vocazione cosmopolita, ma pur sempre espressione di una minoranza grazie all’intuizione di un gruppo politico che ha saputo, forse proprio per la sua radicale “novità” rispetto agli schieramenti – anche ideologici – dati, condensare in una proposta credibile la tensione verso la tutela dei bisogni basilari delle persone che negli ultimi anni ha pervaso il dibattito internazionale. Quel partito-movimento ci ha consegnato un istituto cruciale per il garantismo sociale del futuro insieme ad una grande responsabilità nel difenderlo e nel renderlo più inclusivo ed efficace. Un Maestro della sociologia italiana (e non solo) come Domenico De Masi, prima dell’esplosione della pandemia (dopo l’apparire dei primi dati dell’INPS sugli effetti del RdC sul piano del contrasto dell’esclusione sociale più grave), aveva in un polemico articolo su *Il Fatto Quotidiano* definito il nuovo istituto “un miracolo laico in tempi di cinismo”<sup>3</sup>, nell’aver dotato i cittadini italiani (ed i residenti stabili nel Paese) di un nuovo diritto sociale implementato per i beneficiari da organi pubblici, sostenuti così nei loro bisogni primari dal *welfare* universalistico e solidaristico e non affidati alla carità privata ed ai sentimenti compassionevoli dei vincenti del gioco economico. In una lunga intervista disponibile su diversi social network, a partire da Facebook, sempre De Masi ha parlato del “reddito italiano”<sup>4</sup> come di un “successo mondiale” per essere riuscito nell’immediato obiettivo di interrompere la tragica ascesa del “bel paese” nella classifica dei paesi europei con il numero maggiore di poveri: l’Italia- prima di questa riforma- aveva infatti conquistato il record del tasso di incremento più forte tra i paesi dell’Unione sia di quelli assoluti che relativi raddoppiando in pochi anni (dopo il 2008, anno dell’esplosione della crisi economica internazionale) la loro percentuale. Sebbene nello stesso raggruppamento politico di maggioranza relativa i toni non siano stati sempre così alti e si sia talvolta ceduto all’enfasi sulle norme “antidivano”, offrendo un resoconto “difensivo” dello svolta del 2019, confusamente aggregata con il suo contrario, la cosiddetta “quota cento”, che ha invece offerto costosissimi privilegi a chi era già privilegiato, l’operazione RdC, nel lungo calvario dell’emergenza per la pandemia e nel cambio di Governo, è stata felicemente salvata, come si accennerà più avanti, per il futuro ed il rilancio della stessa

---

ovviamente implicano il passaggio in giudicato dell’accertamento penale, circostanza sempre inaccessibile alla grande stampa nazionale che scambia una condanna o un mandato di cattura per una condanna definitiva; inoltre sono stati introdotti vari meccanismi rafforzati di controllo e verifica sui requisiti di accesso anche con l’assunzione di personale di polizia specializzato, il che rende spesso visibili le frodi che restano invece occulte nel caso della corresponsione di quasi tutte le altre prestazioni sociali a carattere selettivo.

<sup>3</sup> *Il Fatto Quotidiano* del 20.11.2019.

<sup>4</sup> Intervista a De Masi, “Il reddito di cittadinanza è un successo mondiale”, novembre 2019.

idea di un futuro. Il RdC è stato messo, nelle politiche dell'emergenza, in una sorta di "bolla", né rafforzato né manomesso, semmai integrato con un figlio minore, quel REM (reddito di emergenza) con cui per quattro mensilità del 2020 si sono temporaneamente allargate le maglie selettive della legge n. 26 del 2019 accogliendo chi era vicino alle soglie previste. Oggi, che sono disponibili le prime, organiche, ricostruzioni statistiche delle platee dei destinatari del RdC, sembra possibile una vera riflessione sulla più importante innovazione a carattere sociale dopo lo *Statuto dei lavoratori* del 1970 per proseguire la direzione verso quel "reddito per tutti", quale "utopia concreta" iscritta nelle relazioni sociali dell'era di Internet. È tempo quindi, dati alla mano, per reagire ai truismi ancora così diffusi per cui la piena dignità delle persone non si garantisce con un mero sussidio per proteggere i più deboli, su cui anche gran parte di ciò che sopravvive a sinistra ha voluto insistere, ma solo con un lavoro decente e con l'accesso a una cittadinanza che consenta la "fioritura umana". Questa banalità non toglie che, in attesa che il mondo si renda kantianamente coerente con queste nobili visioni, agli "ultimi" (incolpevoli per lo scarto tra la narrazione ottimistica del progresso economico e le sue realizzazioni in contesti capitalisticamente organizzati) debbano essere assicurate condizioni di vita libere e dignitose. Il fatto che il RdC renda meno intollerabile *pro-tempore*, e con quei limiti che necessariamente riguardano un istituto che interviene sui "minimi", l'esclusione sociale (che lascia quindi ai falsi utopisti della Repubblica la possibilità di guardare oltre, nello spazio avveniristico di assai improbabili Patti per il lavoro tra imprenditori illuminati e sindacati dei produttori) ci sembra innegabile: il reddito minimo garantito è infatti quell'istituto che le società occidentali hanno in sostanza costituzionalizzato nella seconda metà del Novecento per governare il pericolo di una classe di esclusi per sempre e per proteggere la coesione sociale. Senza questa copertura essenziale le proclamazioni costituzionali sulla solidarietà sarebbero del tutto vuote ed ipocrite come per decenni è avvenuto in Italia ove il *welfare* (salvo che per l'istruzione e la sanità) ha sino al 2019 in sostanza ignorato coloro che non possedevano lo status di "lavoratori" (discriminando sensibilmente peraltro quelli non subordinati). Rimane indubitabile che il RdC costituisca uno zoccolo imprescindibile di un nuovo *welfare*, coerente con gli stili di vita ed i sistemi produttivi contemporanei nei quali certamente il "lavoro" ha una configurazione ben diversa dalle società novecentesche che sembravano avviarsi al "pieno impiego"<sup>5</sup>. Anche in questo caso la persistenza dell'ironia dei grandi media è del tutto fuori luogo: potrà non piacere ma il RdC introduce una novità assoluta nel *welfare* italiano consentendo alle strutture pubbliche di governare in

---

<sup>5</sup> Cfr. M. Ferrera in *Cosa serve contro la povertà*, Il Corriere della sera 29.12.2019: «È stata una riforma importante, che ha dotato il welfare italiano dell'ultimo tassello mancante: la garanzia di un reddito minimo a chi è privo di risorse sufficienti per far fronte ai bisogni della vita quotidiana».

modo molto più inclusivo le dinamiche sociali e di fronteggiare con misure che questo paese non conosceva le nuove patologie generate dalla disoccupazione tecnologica o dal processo di riconversione digitale della produzione. È su questo terreno prioritario che concerne il rifiuto della disuguaglianza estrema attraverso una strategia immediata di “capacitazione” delle persone prive di mezzi sufficienti che la normativa sul RdC va giudicata, sulla capacità del nuovo istituto di rendere nell’immediato il nostro Paese più civile, più coeso, privo di territori nei quali la dignità delle persone rimane una parola vuota o che appaiono incontrollabili anche dal punto di vista dell’ordine pubblico per carenza diffusa dei mezzi elementari per vivere. Per questo “cambio di passo” sono state impegnate risorse ingenti: ben 7 miliardi cui si aggiunge il miliardo stanziato per il rafforzamento dei Centri per l’impiego. Si tratta di una distanza abissale da quanto speso tra il 2008 al 2019 dai vari governi italiani per il contrasto alla povertà (dai 50 milioni della prima *social card* berlusconiana sino al miliardo e mezzo del Governo Renzi per il ReI); inoltre un’enorme macchina che va dai Ministeri e dagli Enti a questi collegati come l’ANPAL, l’INAPP o l’INPS sino alle Regioni ed ai Comuni (che potrebbe estendersi all’Agenzie per il lavoro quando, verrà implementata la parte sull’assegno di ricollocazione) è stata messa in moto ed opera da *pendant* alla straordinaria esplosione del tema in sé, forse il più trattato negli ultimi anni, in un paese che ha vissuto per decenni nascondendo i poveri sotto il tappeto o confidando in fantomatiche fiammate di crescita economica, proprio in periodi di lento e inesorabile declino<sup>6</sup>.

## **2. Le critiche alla legge: la fusione tra il falso, l’irrazionale e il ragionevole**

Innanzitutto va ricordato come una misura come quella adottata fosse doverosa alla luce degli orientamenti europei, con copertura costituzionale rispettivamente all’art. 34 terzo comma della Carta di Nizza e agli artt. 30 e 31 della Carta sociale europea<sup>7</sup>: si conclude così l’attesa durata ben 21 anni di uno strumento adeguato di contrasto del rischio di esclusione sociale, un reddito minimo garantito (Rmg) sin da quando il cosiddetto Rapporto Onofri,

---

<sup>6</sup> Per un giudizio molto equilibrato cfr. G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, n. 389/2019 e S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, WP Massimo D’Antona CSDLE it. N.4012019. Sulla legge del 2019 cfr. il numero 1/2019 della Rivista *La cittadinanza europea* che offre numerosi contributi.

<sup>7</sup> Il rilievo della Carta sociale nel nostro ordinamento è stato valorizzato nelle sentenze n. 120 e 194 del 2018 anche attraverso i pareri del Comitato economico sociale da tenere in considerazione “argomentativa” per stabilire l’esatto contenuto dei diritti sociali in gioco.

redatto su mandato del primo Governo Prodi (forse l'ultimo dicastero "riformista" in senso forte ed in una prospettiva europea di questo Paese) nel 1998 aveva fotografato il carattere arcaico, corporativo, scarsamente equitativo e poco adatto a fortificare le effettive *capabilities* delle persone del nostro sistema di welfare auspicandone una profonda riforma. Come ha ricordato Maurizio Ferrera "l'Unione europea aveva esortato i Paesi membri a dotarsi di questa misura già nel 1993. L'Italia è stata l'ultima a uniformarsi"<sup>8</sup>. Il ReI non può, a parere di chi scrive, essere considerato un Rmg perché in realtà si tratta di una provvidenza per le situazioni di estrema povertà, quasi sempre a carattere familiare e connesse a fenomeni di acuta emarginazione sociale e che quindi non può svolgere dal punto di vista funzionale tutte le finalità che competono ad un Rmg<sup>9</sup>, che estende il suo raggio di azione anche ai *working poor* come integrazione di redditi da lavoro "indecenti". Solo la legge del 2019 ha tentato di dare un plausibile riscontro alle indicazioni europee per lo meno circa gli aspetti qualificanti come l'entità della prestazione che correttamente il dibattito europeo sull'argomento, le fonti sovranazionali e anche il buon senso (trattandosi di prestazioni di natura quasi –elementare) ritengono parametro prioritario e che ha portato ad etichettare l'Istituto nel "pilastro sociale europeo"<sup>10</sup> nel 2017 come "*adequate minimum income*" (art. 14). Nel 2019 si è concluso il difficile e spesso contorto percorso iniziato nel 2000, nell'ambito del cosiddetto *Open Method of Coordination*, per spingere gli stati a darsi uno strumento (nazionale) per promuovere l'inclusione sociale visto che anche gli ultimi paesi, Grecia e Italia, hanno- dopo anni di testarda resistenza- alla fine seguito le indicazioni sovranazionali. Un successo, quindi, della *soft law*, rispetto a quella *hard*, che sembra mostrare come l'Unione rappresenti un terreno nel quale i sentieri del garantismo sociale siano poco riducibili agli schemi dottrinali tradizionali<sup>11</sup>. Anche con il *Recovery plan*, decisioni "storiche" come quella di aprire ad un "debito europeo comune" sono passate attraverso canali inediti, forzando la lettera e la sostanza dei Trattati.

Ora chiamare una proposta di reddito minimo garantito (Rmg) "reddito di cittadinanza" può essere ambiguo e provocare equivoci nel dibattito pubblico ingenerando la convinzione che tutti ne abbiano diritto, ma in sé la de-

---

<sup>8</sup> M. Ferrera, cit.; G. Bronzini, *La rivendicazione di uno ius existantiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, *Questione giustizia online*, maggio 2019.

<sup>9</sup> Il *Rapporto Caritas* sulla povertà del novembre del 2019, elaborato sui dati del 2018, conferma che l'incidenza del ReI è stata modesta persino nel ridurre la povertà estrema; mentre significativo appare l'impatto del RdC nel 2019 sia per la stessa Caritas che per gli studi più organici in corso di uscita a cura dell'INPS, in parte anticipati dai media.

<sup>10</sup> Cfr. G. Bronzini, a cura di, *Verso un pilastro sociale europeo*, Key editore, Milano, 2019.

<sup>11</sup> Le valutazioni della Commissione europea sulla legge sul RdC definiscono giustificata l'approvazione della legge del 2019.

finizione (seppure distante dalle stipulazioni tra gli studiosi) non appare arbitraria in quanto non è in assoluta tensione con il contenuto. La storia delle due varianti dello *ius existentiae* è comune (a lungo, non distinte tra loro per lo meno sino agli anni 60 del secolo scorso) e comune è il loro fine sia pure perseguito con mezzi diversi: garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa fondata su scelte individuali non imposte. Anche il Rmg a ben guardare rappresenta una prestazione resa a favore della "cittadinanza" pur selezionando quella "bisognosa" ed in difficoltà, ma, soprattutto in situazioni storiche come l'attuale nelle quali la precarietà e l'incertezza "esistenziale" costituiscono un rischio che si diffonde a macchia di leopardo, questa evocazione terminologica del legame sociale che stringe coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio non è un imbroglio, ma la sottolineatura di un principio di coesione elementare tra cittadini che andrebbe valorizzato e reso effettivo con istituti adeguati. Semmai, l'evocazione della cittadinanza sembrerebbe plausibilmente alludere ad un percorso di graduale evoluzione, per le ragioni che si diranno, da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi ed inclusivi di promozione delle scelte individuali e collettive. Non hanno quindi molto senso le critiche che si incentrano sul "nome" scelto per l'introduzione in Italia di un diritto al reddito minimo. Del resto la confusione tra i due termini è molto frequente anche in documenti internazionali e lo "sfondamento" terminologico è già stato compiuto nel 2004 con la legge della Regione Campania (oggi decaduta) che, pur accordando un misero sussidio per situazioni di grave disagio sociale, si chiamava reddito di cittadinanza: eppure all'epoca nessuno aveva accusato il Governatore Bassolino di avere ingenerato speranze non mantenute. Al contrario del ReI il RdC vuole proteggere l'intera area che in genere in Europa è sotto l'ombrello del Rmg e cioè anche i lavoratori poveri, i disoccupati, i giovani in formazione, chi svolge attività di cura. La sua sfera di protezione è quindi molto più complessa ed intercetta non solo l'emarginazione sociale (che può avere cause che prescindono del tutto o in gran parte dalla possibilità di impiego), ma anche il mercato del lavoro e i processi di qualificazione occupazionale che vi sono connessi. Demagogica e scandalistica è stata la inesausta polemica giornalistica sui "furbetti" e gli approfittatori: nel Paese che detiene record a livello planetario nell'evasione fiscale o nella corruzione appare evidente che qualsiasi misura di sostegno sociale può essere goduta in via truffaldina come già in settori molti vicini provano i casi dei falsi invalidi o dell'assenteismo sul lavoro. Peraltro, il legislatore ha emanato proprio sul RdC una normativa draconiana addirittura introducendo figure di reato specifiche con pene di straordinaria severità e la possibilità di intrecciare le varie banche dati per controllare i redditi reali dei beneficiari. È incontestabile che le norme esistono e siano potenzialmente in grado di debellare il fenomeno degli abusi i quali comunque non possono di certo compromettere il diritto alla "dignità" del 99% di coloro che hanno davvero bisogno di un sostegno (sono milioni

di persone). Il fatto che qualche condannato per gravissimi reati abbia potuto beneficiare degli aiuti rientra nel quadro costituzionale che in via generale stabilisce il carattere rieducativo della pena e consente al legislatore di bilanciare “il diritto ai soccorsi” (per tutti i cittadini come richiedeva la Costituzione giacobina) con la particolare gravità dei reati commessi, bilanciamento che risulta effettuato escludendo coloro che hanno subito condanne per taluni reati contro la personalità dello Stato nell’arco temporale di dieci anni<sup>12</sup>.

Vorremmo invece trattare le critiche mosse al RdC meno tendenziose, che anche in questo caso vedono in prima fila i grandi quotidiani nazionali, ma spesso con l’appoggio dei maggiori sindacati, delle associazioni caritatevoli ed anche di molte Regioni italiane, nonché di ambienti dello stesso Governo Conte II. I due temi sui quali si insiste e che sembrano condividere medesime sensibilità sono la scarsa utilità del RdC nel trovare occasioni di lavoro e l’aver disperso l’eredità del ReI confondendo i piani del contrasto della povertà con quello delle politiche attive del lavoro; a riprova si citano i dati che si assumono deludenti dei contratti di lavoro stipulati dai beneficiari del reddito. A mio parere a generare questo tipo di critiche vi è stata una narrazione sbagliata, se non tossica, degli scopi della legge a cominciare dall’infelice art. 1 del d.l. n. 4 del 2019 “quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”. Questa pluralità di fini può dar adito a qualche fraintendimento evitando proprio il riferimento che in genere è quello privilegiato (sul diritto al reddito minimo) anche nella giurisprudenza costituzionale delle Corti costituzionali europee (a cominciare da quella tedesca) come presidio della dignità nella sua profonda correlazione con l’autodeterminazione individuale, di cui le scelte lavorative sono una specificazione. Nel suo linguaggio altamente evocativo la Corte tedesca nel 2010 definiva il diritto al reddito minimo come quello all’“equa partecipazione alla vita culturale, politica e culturale del proprio paese”, ma - seguendo l’art. 34 della Carta di Nizza - si sarebbe potuto replicare l’espressione, più vicina forse al nostro testo fondante, di “diritto ad un’esistenza libera e dignitosa”. I tanti fini affastellati all’art. 1, (che sembrano perseguire l’obiettivo di evitare che il RdC sia considerato una “prestazione familiare” e quindi assoggettato alle norme antidiscriminatorie del regolamento 883/2004 che equipara cittadini europei a cittadini dei paesi terzi) sollevano il dubbio su quale sia l’obiettivo prioritario della normativa che invece va reperito in quel “*freedom from want*” che deve sorreggere la libertà di scelta

---

<sup>12</sup> Sulla severità in verità eccessiva della normativa del 2019 sia a carattere amministrativo che penale cfr. R. Rivero, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, *Questione Giustizia online*, 6.6.2019.

(garantita da un pacchetto minimo di risorse e servizi per tutti che con John Rawls possiamo definire come “minimo sociale”) di ogni cittadino consentendogli di individuare quale possa essere il “suo” contributo alla ricchezza collettiva o comunque impedendo che possa essere in sostanza escluso permanentemente dal gioco sociale e mortificato nella sua dignità essenziale. Certamente sul piano pragmatico ed istituzionale questo meta-diritto (dalla natura ambivalente di libertà e a carattere sociale) è stato storicamente bilanciato con altri ordini del discorso come quelli connessi alla scarsità di risorse e limitato al soccorso solo di chi versi concretamente in stato di bisogno oppure coordinato con la società del lavoro attraverso la disponibilità ad accettare una offerta occupazionale, ma è evidente che un Rmg non può essere spiegato e piegato a strumento di creazione di lavoro, tanto più di tipo tradizionale. Nel dibattito pubblico che ha preceduto e seguito la legge si possono distinguere tre fasi. Una prima nella quale i fautori (in particolare il Movimento 5Stelle, che dell’approvazione del RdC ha fatto una questione “identitaria”) dell’intervento legislativo in genere hanno correttamente sottolineato il carattere innovativo di questo, il suo lato “emancipatore” e liberatorio dal bisogno di una parte della cittadinanza rimasta inattiva o con un lavoro sottopagato. Si è insistito, ancora, sulla necessità di assicurare una transizione non traumatica (perché protetta da nuove garanzie di *welfare*) verso inedite modalità produttive indotte dai processi di digitalizzazione e di automazione dell’economia con il dilagare della tanto temuta disoccupazione tecnologica, si da riqualificare in modo radicale l’apporto del fattore umano nella creazione della ricchezza collettiva, tutti temi che proprio in questi anni stanno dominando il dibattito internazionale sul “ futuro del lavoro”<sup>13</sup>. Se già nel 1956 (anno della prima edizione in tedesco di *Automazione*) Friedrich Pollock, incaricato dal rifondato Istituto della ricerca sociale diretto da Theodor Wiesengrund Adorno e Max Horkheimer, aveva individuato (curiosamente valorizzando alcuni pionieristici studi della CISL oggi così cauta, sul tema) nel diritto all’accesso ai minimi vitali uno dei modi per non ostacolare il progresso tecnico e mantenere gli equilibri sociali nel corso della seconda rivoluzione industriale, in questo momento di passaggio dalla quarta alla

---

<sup>13</sup> Nella dilagante letteratura sull’argomento cfr. il report del 2016 del World Economic Forum su *The future of works. Employment, Skills and Workforce Strategy and fourth Industrial Revolution*, i numerosi report, soprattutto della McKinsey, dell’Economist e molti documenti dell’Unione europea nei quali si discute, pur con una certa cautela, anche della proposta dell’avvicinamento tendenziale a un reddito di base, anticipato dal rafforzamento dei sistemi vigenti, soprattutto in Europa, di Rmg. Per una rassegna del dibattito internazionale cfr. G. Bronzini, *Percorso di lettura sul diritto ad un reddito di base*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 158, 2018, pp. 493-505 e “le opinioni a confronto sul reddito di base” ospitate nel n. 4/2018 di *RDSS* (P. Tullini, G. Bongiovanni, G. Bronzini, C. Del Bò, M. Forlivesi, S. Toso), ricordate in questo volume anche nell’intervento di G. Allegri, *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia*.

quinta rivoluzione era sembrato in ambienti, soprattutto internazionali, inevitabile<sup>14</sup> che questo aspetto tornasse prepotentemente in agenda<sup>15</sup>. Domina dal punto di vista culturale in questa fase una certa “apertura alla trasformazione”, di fiducia nella rigenerazione produttiva in atto che la legge dovrebbe accompagnare mitigandone gli inevitabili costi sociali nella tutela dei bisogni primari dei perdenti della robotizzazione. Inoltre, sembra emergere con forza il tema, alla luce del nascere di nuove attività che si affrancano progressivamente dal rigido coordinamento spazio-temporale della prestazione ad opera di un “imprenditore” (il cosiddetto fenomeno della disintermediazione), della libertà di scelta dell’individuo valorizzata dalla copertura, da parte di un *welfare* autenticamente universalistico e non piegato su obiettivi immediati di natura occupazionale, dei *basic needs*. Finalmente sembrava così arrivare, sia pure molto tardivamente, nel nostro paese l’eco di un prepotente dibattito internazionale sugli effettivi contorni del dovere di protezione sociale a carico degli stati (e in prospettiva di organismi “sovranazionali” come l’Unione europea) come presidio di un’equa e giusta cooperazione sociale a partire dalla angosciata domanda sul futuro del lavoro, in modo da salvaguardare anche la libertà delle persone di scegliersi un progetto di vita realmente mutuato sulle *capabilities* individuali. Il termine “cittadinanza”, associato al diritto ad un reddito (minimo), ha chiaramente e volutamente alluso ad una dimensione riformista (se non rivoluzionaria) di lungo periodo, alla necessità di una rivisitazione radicale di sistemi di sicurezza sociale disegnati sul rapporto di “dipendenza” e su realtà produttive sempre meno egemoni. Nella seconda fase, mentre si completavano i contorni della via italiana allo *ius existentiae*, si è affermato, invece, una sorta di *anticlimax* che si è oggi accentuato, nonostante il cambio di maggioranza, sulle finalità ultime della legge. Da provvedimento per la dignità e libertà delle persone il *focus*, nel dibattito pubblico, è sembrato slittare verso la sua (pretesa) natura di strumento di creazione di opportunità di “lavoro”, di stimolo alla produttività e alla crescita occupazionale, di lotta all’assistenzialismo e alla supposta indisponibilità a rendersi utili alla collettività di una parte della popolazione, soprattutto nel Sud Italia. I poveri, da portatori di diritti come cittadini, in questa rincorsa a far rientrare il nuovo provvedimento negli schemi consolidati dello stato sociale, sono stati rappresentati come potenziali parassiti da indirizzare verso le virtù produttive attraverso specifiche e stringenti “norme antidivano”, secondo una logica disciplinare di cui l’art. 7 (e seguenti), come modificato in sede di conversione, reca tracce evidenti.

---

<sup>14</sup> Per usare il titolo del leggendario direttore di *Wired*, la rivista più progettuale dedicata ad Internet cfr. K. Kelly, *L’inevitabile*, Il Saggiatore, Milano, 2017.

<sup>15</sup> Cfr. F. Pollock, *Automazione. Conseguenze economiche e sociali*, Einaudi, Torino, 1970; per una versione aggiornata dello scenario dell’automazione cfr. B. Stiegler, *La Società automatica. L’avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano, 2019.

La terza fase è quella contrassegnata dall'esplosione della pandemia. Come già accennato il RdC è stato messo in una "bolla", sottratto ad ogni intervento modificativo ed affiancato per quattro mesi dal REM, accessibile con requisiti leggermente meno rigorosi del primo. Le politiche attive sono state sospese per ragioni di sicurezza con la chiusura dei centri per l'impiego, l'immobilità forzata dell'ANPAL e dei cosiddetti *navigator*; nella stragrande maggioranza dei casi sono rimasti sulla carta anche i cosiddetti PUC (progetti di utilità collettiva) dei Comuni (certamente il punto in cui più infelice e farraginosa appare l'architettura della condizionalità voluta dal legislatore).

Ci sembra, quindi, oggi possibile fare un primo prudente bilancio dell'applicazione della legge, riscontrabile sul piano quantitativo sul sito dell'INPS che sistematicamente ha documentato i dati sull'implementazione della legge e nel quale a breve apparirà una ricerca molto complessa sulle platee coinvolte anche con riferimento ai vari criteri utilizzati nella legge del 2019. Si tratta di una misura che ha evitato la frattura irreversibile della coesione sociale in molti territori, sostenendo più di un milione di famiglie nella fase drammatica della pandemia e riuscendo certamente a proteggerle ulteriormente con gli strumenti dei servizi sociali dei Comuni, mentre nessuna seria verifica delle politiche attive connesse al RdC è stata possibile per le ragioni già dette, visto il periodo nel quale centinaia di migliaia di virtuali licenziamenti sono stati fermati dal loro blocco legislativo nel fermo generale ed inequivocabile delle capacità di assorbimento della manodopera del sistema produttivo nel suo complesso. Rimane però la sensazione che la legge sul RdC non sia stata ancora interiorizzata dall'opinione pubblica proprio per le critiche illogiche e demolitorie molto diffuse, persino nella nuova maggioranza; ne costituisce prova la persistente pressione per continuare ad allungare in modo abnorme le casse integrazioni "per cessazione", anche per situazioni nelle quali da anni è sparito ogni ricordo di un'attività produttiva. Va ricordato come la lunga battaglia italiana per un reddito garantito sia partita proprio per il carattere irrazionale di strategie di tutela dei disoccupati (solo quelli in verità con collegamenti con partiti e sindacati maggiori) attraverso la simulazione di un posto di lavoro ormai svanito da tempo. La legge del 2019 doveva portare ad assicurare anche alle politiche di solidarietà principi di trasparenza e di correttezza nella gestione delle risorse pubbliche, ma le leggi di bilancio 2019 e 2020 hanno mostrato come clientelismo e corporativismo, camuffati da rivendicazioni del "lavoro", siano tutt'altro che sconfitti.

### **3. Una nuova "narrazione" per un rilancio necessario**

Il cambio di "narrazione" richiesto con forza da De Masi (o forse il mero ripristino di quella originaria) è quindi necessario in modo da salvaguardare

gli aspetti razionali e progressisti della normativa anche per aver trovato finalmente una certa coerenza tra il nostro *welfare* e le *policies* dell'Unione ed i risultati dell'*Open Method of Coordination* e - da ultimo - con quanto solennemente prescritto dal pilastro sociale europeo, ancor più importante per il profilarsi del tanto atteso decollo di un'Europa sociale con l'attuazione del *Recovery Plan*.

L'aspetto della tutela della dignità essenziale delle persone in difficoltà va, quindi, difeso come un notevole successo nonostante le risorse messe a disposizione non fossero di per sé sufficienti per inibire il rischio di esclusione sociale per tutta la platea interessata<sup>16</sup>: si è certamente apprestato un imbuto selettivo piuttosto severo che può escludere soggetti che sicuramente non sono dei privilegiati sulla base di presupposti la cui ragionevolezza (ad esempio il valore anche modesto di una seconda abitazione) va senz'altro meditata con l'attento monitoraggio sulla prima applicazione della legge. Ogni sistema di universalismo selettivo può cercare di giustificarsi solo sulla base di una riflessività di principio, sulla base della promessa che i criteri adottati per scegliere i beneficiari siano comunque sottoposti a discussione ed eventualmente a revisione, siano necessariamente a carattere sperimentale<sup>17</sup>. Al di là di quello che dice la legge del 2019, quindi, un tagliando del provvedimento che riveda, alla luce delle riflessioni che si vanno accumulando, l'opportunità e l'equità dei criteri di accesso agli aiuti è scontata ed è stata praticata in tutti i sistemi di Rmg europeo. In ogni caso gli importi corrisposti unitamente alla quota di affitto (o di rateo di un mutuo), sebbene parametrati con riferimento al nucleo familiare (ma così avviene prevalentemente in UE), non sembrano irrisori o simbolici ma piuttosto robusti soprattutto se si guarda ad alcune zone del paese (in media 520 euro a nucleo); l'entità dei sussidi è paragonabile con quanto viene erogato in altri paesi confrontabili come la Germania (anche se in quest'ultimo caso molto rilevanti appaiono gli aiuti in termini di servizi). Quindi appare condivisibile la citata affermazione di Domenico De Masi che la cosiddetta fase 1, la lotta contro la piaga vergognosa della povertà combinata al cinismo delle pubbliche istituzioni, proseguita poi come finalità assorbente nelle politiche sociali nella pandemia sia pienamente riuscita: milioni di persone sono state risospinte verso la soglia di dignità, con importanti effetti redistributivi. L'Italia si reinserisce nel novero delle nazioni civili che non consentono il formarsi di sub-cittadini e di umiliare i perdenti di un gioco economico sempre più iniquo. Si deve comunque ricordare che già in un noto documento redatto per la Commissione europea nel 2009 si affermava che "se la preoccupazione fondamentale

---

<sup>16</sup> Il disegno di legge 5Stelle del 2013 infatti prevedere una spesa di circa 14 miliardi; leggermente più costoso quello avanzato da SEL (Sinistra Ecologia e Libertà) di 16 miliardi.

<sup>17</sup> Ad esempio, il tribunale costituzionale tedesco ha di recente dichiarato incostituzionale il regime sanzionatorio per l'inottemperanza delle prescrizioni a carico dei sussidiati nella legge Hartz IV che si spingevano sino ad annullare completamente gli aiuti previsti.

per molti paesi è stata quella di far sì che il Rmg non disincentivasse i beneficiari dall'accettare una offerta di lavoro più che di garantire un adeguato livello di reddito [...] gli schemi di Rmg svolgono anche un ruolo vitale nel garantire che le persone non si demoralizzino e che le misure di coinvolgimento attivo per la ricerca attiva non li faccia sentire incapaci di partecipare. I benefici del Rmg sono visti come un modo per investire nelle capacità delle persone e quindi reinserirle tanto nella società quanto nel mercato del lavoro"<sup>18</sup>. Dicono i critici della legge che si sarebbe smarrita l'esperienza del ReI ma questa affermazione a me sembra piuttosto pretestuosa. In realtà la normativa del 2019 distingue due strade nella condizionalità della misura; quella legata al reinserimento sociale e quella del reinserimento lavorativo (attraverso i due Patti cui sono collegati le sanzioni in caso di mancata collaborazione del soggetto). Per il primo si passa attraverso i servizi sociali dei Comuni come avveniva per il ReI e l'impianto normativo del sostegno è molto simile a quello precedente; ma l'istituto del RdC, essendo molto più vasto ed inclusivo, si integra anche con le politiche attive, le offerte di lavoro, le condizioni occupazionali al di sotto della decenza. Quindi la questione che davvero sembra dividere i difensori della legge ed i critici di appartenenza sindacale o legati ad associazioni cosiddette "caritatevoli" (volontariato) in genere cattoliche non sembrerebbe essere quella dell'archiviazione del ReI, i cui scopi sono in pratica conservati nell'impianto del RdC e implementati anche oggi dai Comuni, ma con ogni probabilità l'esclusione da un ruolo attivo e determinante di queste organizzazioni cui vengono in realtà preferite le strutture pubbliche e gli esperti con un ruolo professionale nell'ambito della burocrazia statale. Si insiste, poi, sull'inefficienza dei canali di reinserimento che passano attraverso le politiche attive del lavoro e quindi sul mancato avvio della cosiddetta fase 2. Certamente possono esserci stati dei ritardi dovuti all'imponente lavoro di decretazione previsto nella normativa primaria, ma valgono sul punto alcune considerazioni. La condizionalità al "lavoro" riguarda una fascia non maggioritaria dei soggetti che godono del reddito: infatti, sono esclusi da tale obbligo chi già lavora, chi è in formazione, chi esercita attività di cura (a favore di bambini molto piccoli) e chi non può lavorare, vale a dire oltre il 50% di coloro che beneficiano degli aiuti. Sul fronte delle politiche attive esiste un cronico e macroscopico ritardo dei Centri per l'Impiego che la legge del 2019 mirava a rafforzare, attraverso un incremento di organico pari ad oltre il doppio degli attuali dipendenti. La normativa del 2019 introduce, poi, dei provvidenziali paletti, spesso dimenticati nella polemica sull'assistenzialismo del RdC, e cioè che le offerte di lavoro devono essere "congrue" cioè coerenti con il bagaglio professionale informale e formale del soggetto e devono essere "decenti", a

---

<sup>18</sup> Cfr. H. Frazer, E. Marlier, *Minimum income schemes across Eu members*, C.E. D.g. Employment, social affairs and Equal opportunities, 2009, p. 10.

tempo indeterminato o a tempo determinato per almeno 6 mesi con un trattamento superiore a 858 euro (le legge aggiunge anche ulteriori specificazioni in ordine alla distanza dal luogo di residenza del soggetto). La legge sul RdC offre così un ponte verso un salario minimo legale (oggi di nuovo in agenda, dopo che la Commissione europea ha presentato la sua proposta di direttiva) perché la condizionalità al lavoro è a sua volta condizionata all'idoneità dell'impiego offerto a garantire una retribuzione minima, offre quindi un punto di convergenza tra le posizioni dei "lavoristi" e quelle dei "redditisti" così come facevano le proposte della scorsa legislatura di Sel o dei 5Stelle (o la legge n. 4/2009 sul *reddito minimo garantito* della Regione Lazio). C'era sin da subito, quindi, da chiedersi quanti posti di lavoro possono essere offerti in Italia tali da soddisfare queste esigenti richieste? Come può una legge di garanzia dei minimi vitali costituire l'occasione per soddisfare la richiesta di lavoro decente di così tante persone in presenza di un evidente storico declinare del lavoro tradizionale e di perdurante crisi economica, aggravata da ultimo dall'epidemia in corso? Si sarebbe potuto potenzialmente attenuare il fenomeno del *mismatch* tra offerta e domanda, ma senza però illusioni sul numero di posti di lavoro che rimangono vuoti per via di questo mancato incontro (certamente non i 500.000 di cui alcuni commentatori parlano); in ogni caso rimane fuori della portata logica della normativa "creare" miracolosamente posti di lavoro per tutti, tanto meno "congrui". Ora la pandemia ha in ogni caso sospeso d'imperio questa verifica, come già detto; uno stop radicale che si aggiunge ai cronici ritardi del settore. L'ostentata drammatizzazione di alcuni ritardi, che volutamente ignora che proprio su questo terreno non vi era alcuna prassi felice in atto da recuperare o proseguire, sembra orientata ad una rivincita del "lavorismo" più gretto ed intransigente nel rifiutare le ragioni della dignità nella sua connessione con la libertà delle persone: il "lavoro", qualunque esso sia, va imposto ad ogni costo ed i soggetti "costretti" ad essere produttivi; al più si può ammettere una tutela in via eccezionale dell'emarginazione più estrema strettamente confinata sul lato della povertà assoluta, irriducibile agli schemi del lavoro perché "malata" e persa alla socializzazione<sup>19</sup>. Per costoro va recuperata la vocazione assistenzialista e caritatevole delle ONG che possono in gran parte sostituire l'*espertocrazia* pubblica; per il resto, nessun sostegno se non tramite le politiche occupazionali del mercato. Nelle parole dell'ex premier Matteo Renzi: si aprano nuovi cantieri liberando risorse dalle politiche per la

---

<sup>19</sup> Andrebbe discussa l'ambiguità semantica dell'espressione utilizzata dal legislatore del ReI, ma anche del RdC di "presa in carico" che da un lato positivamente indica il momento in cui un organo pubblico "prende sul serio", anche sul piano pragmatico lo stato di disagio (sociale o lavorativo che sia) di un soggetto o di una famiglia, ma dall'altra sembra anche indicare un momento ulteriore di gestione, quindi anche di controllo, dei sussidiati. Il primo lato sembra percorrere il lessico dei diritti fondamentali, il secondo quello della gestione amministrativa.

dignità (chiamate assistenzialiste). Il nuovo fermento produttivistico si indirizza verso orizzonti da primo Novecento: Grandi Opere ed eserciti di edili e manovali. Il grande dibattito internazionale sul futuro del lavoro e sul nuovo umanesimo nella società automatica delle macchine è aggirato nella semplificazione del ritorno all'industrialismo tradizionale.

#### 4. Che fare?

Certamente non si vuole negare che alcuni aspetti della normativa del 2019 meritino attenzione riformatrice e che possano essere migliorati in una logica costruttiva e non demolitrice<sup>20</sup>. Come detto l'insieme delle condizioni reddituali, patrimoniali e personali previste per ottenere i benefici vanno riesaminati alla luce dei primi studi organici sull'applicazione della legge: ogni sistema selettivo produce di per sé risultati iniqui per le persone che si trovano molto vicine alle soglie prestabilite e la riflessibilità delle scelte diventa l'unico rimedio per addolcire le ingiustizie che derivano da norme welfaristiche non autenticamente universalistiche. Anche senza voler eliminare un approccio alla tutela che si fonda sul nucleo familiare, così come è la normativa non chiarisce la ripartizione individuale del reddito spettante al nucleo e sembrerebbe ascrivere a tutti i suoi membri una responsabilità di "gruppo" per la mancata osservanza degli obblighi di attivazione da parte di uno solo dei suoi membri: una correzione garantista si rende senza dubbio urgente. Un punto sembra ancora oscuro e riguarda la giustiziabilità degli obblighi previsti e cioè quanto il beneficiario possa contestare la sua profilazione, l'assegnazione o al centro per l'impiego o ai servizi sociali dei Comuni, le offerte di lavoro assegnate e via dicendo e chi sia il Giudice di questi passaggi. Se si ritenesse, come a chi scrive apparirebbe plausibile, che con l'ammissione al beneficio il soggetto abbia un diritto già perfezionato (in base ai requisiti economici) sia pure sottoposto a condizioni che maturano nel tempo e che riguardano le varie misure di attivazione, allora certamente la competenza spetterebbe al Giudice ordinario il che renderebbe le varie procedure previste molto più affidabili secondo la logica per cui la perdita del diritto fondamentale sarebbe un'eccezione da provare rigorosamente da parte dei vari organi amministrativi competenti. Ancora, la normativa sulla residenza decennale è discriminatoria e di dubbia legittimità interna e sovranazionale<sup>21</sup>. Tuttavia, a mio parere, l'opera della critica disfattista ed apologetica del *workfare* non cesserà neppure con una nuova narrazione più razionale delle vere mete della prima sfida istituzionale alla schiavitù dal bisogno e neppure

---

<sup>20</sup> C. Saraceno, *Quel reddito da riformare*, La Repubblica, 31.12.2019.

<sup>21</sup> La questione è già stata posta alla Corte costituzionale e una denuncia per discriminazione è stata presentata dall'Agi alla Commissione europea.

con gli aggiustamenti più facilmente praticabili del suo impianto. Vi è a mio avviso una tensione originaria tra questa e il prepotente nuovo interesse in tutto il mondo, non più solo in ambienti radicali accademici, per una copertura “di base” autenticamente universalistica o, nella transizione verso questo obiettivo, per politiche di sostegno alle persone non condizionate ma solo “capacitanti”. Dopo dieci anni di crisi tra crescita esponenziale delle disuguaglianze e tassi eccezionali di disoccupazione (soprattutto giovanile) o anche di sub-occupazione con l’affermarsi di varie strategie dis-retributive<sup>22</sup>, appare sempre più evidente che i modelli lavoristici e welfaristici tradizionali non riescono ad aggredire il cuore dei rapporti di potere nel mondo produttivo investito dalla cosiddetta “quarta rivoluzione industriale”, non essendo in grado di realizzare né un riequilibrio contrattuale, né un minimo senso di sicurezza esistenziale e, quindi, di progetto lavorativo auto-scelto<sup>23</sup> o quantomeno con condizioni decenti. Evidentemente sotto questo profilo la società perde il suo controllo sull’economia e progressivamente perdono di verosimiglianza le promesse di equità e giustizia sociale proclamate nelle Costituzioni nazionali, come anche nei *Bill of rights* sovranazionali o internazionali. L’inquietudine, l’incertezza e talvolta il sentimento di angoscia che si genera da dinamiche ancora indeterminate<sup>24</sup> delle quali non sono chiari gli esiti sono alla base di questa nuova ondata di discussioni sullo *ius existantiae*, nozione riassuntiva delle due strade sinora elaborate per garantire la dignità e la libertà essenziale delle persone, rispettivamente del reddito minimo garantito (universalismo selettivo) e del reddito di base (universalismo *tout court*). Macroeventi politici e mediatici hanno sottolineato questa irruzione dell’ignoto (o per dirla con Freud del “perturbante”) nel tranquillante scenario trasmessoci negli ultimissimi decenni soprattutto in Europa<sup>25</sup> per cui i soggetti che si trovano in difficoltà (per definizione a carattere provvisorio e assorbibile con politiche più forti per l’impiego) sarebbero stati tutelati circa i bisogni primari e accompagnati a trovare altra occupazione, quindi in sostanza garantiti anche sul piano reddituale nelle “transizioni lavorative”, come espressamente indicato nei principi comuni di *flexicurity* del dicembre 2007, approvati pochi mesi prima dell’esplosione della crisi economica internazionale. Non sembra in realtà trattarsi di un problema di promesse “mancate”, se non sul lato della mancata europeizzazione delle politiche di *flexicurity*, visto che di esse si sono giovati in effetti gli stati non affetti da

---

<sup>22</sup> Cfr. Aa.Vv., *L’economia della promessa*, Manifestolibri, Roma, 2016.

<sup>23</sup> Correttamente L. Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2017 mette al centro della riflessione sul necessario contro-piano politico e costituzionale per recuperare l’uguaglianza nei diritti fondamentali la garanzia di un reddito di base per ogni appartenente ad una determinata comunità politica.

<sup>24</sup> Quel *Kulturpessimismus* esemplato a livello filosofico nei tanti saggi di Byung Chul Han (tutti tradotti da Nottetempo) e a livello sociologico da Evgeny Morozov.

<sup>25</sup> Si vedano gli annuali *Joint Reports* sul contrasto dell’esclusione sociale a cura della Commissione europea nel quadro del Metodo aperto di coordinamento.

deficit di bilancio eccessivi e che comunque hanno saputo “prendere sul serio” questa tarda declinazione del *welfare* keynesiano, mentre i “Paesi dell’area dell’olio di ulivo” sono rimasti impantanati nella disoccupazione di massa senza misure pubbliche anticicliche ed espansive.

Gli interrogativi sono più raggelanti e riguardano, come appare sempre più evidente, il futuro del “lavoro”, le sue mutazioni e il rapporto con uno stato sociale non ancora attrezzato per questo scenario inedito; uno scenario, quindi, che trascende di molto le questioni sorte nel passaggio al cosiddetto “post-fordismo” che era ancora la cornice delle politiche di *flexicurity*. Non sembra un caso che il confronto sul reddito di base vs. reddito minimo garantito si sia sviluppato in paesi come la Svizzera, il Belgio, la Francia, l’Olanda che questa seconda misura hanno implementato da decenni con sistemi piuttosto efficienti. La *flexicurity* ha funzionato (anche se non è stata propriamente una formula “europea” e in Italia in realtà non è mai arrivata se non nelle modalità false del *Jobs Act*)<sup>26</sup> ma è davvero sufficiente di fronte a fenomeni come quelli della digitalizzazione dell’economia o dell’economia circolare (o la più devastante robotizzazione)? Considerando che essa presuppone che il “lavoro” sia inquadrato, almeno in via generale, in contratti tradizionali (cercando di limitare quelli cosiddetti atipici), che vi siano dei sindacati in grado di mediare le istanze di giustizia sociale, che i servizi pubblici o accessibili gratuitamente all’impiego siano in grado di orientare davvero verso occasioni di lavoro relativamente stabili e decorose. Il mutamento di clima è segnalato dallo stesso report molto atteso dell’ILO del 2018 (che raccomanda le politiche di reddito minimo garantito) che dovrebbe aprire una riflessione aperta e su base globale proprio sul futuro del lavoro:

as a response to these challenges, some scholars and policy-makers have argued for the need to delink social protection from employment by creating a universal basic income that would provide a flat unconditional benefit to all citizens or residents of a country, regardless of income. Proponents argue that a sufficiently large benefit can eliminate absolute poverty, is easy to administer and is less prone to leakage or corruption. By raising the reservation wage of workers, the benefit can also act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions. The idea of universal basic income has received strong support among some experts<sup>27</sup>.

Per l’Economist l’idea di un reddito universale non gode ancora di un consenso diffuso perché il “lavoro” è ancora una realtà potente nelle nostre vite e non è ancora chiaro come possa evolvere nelle sue modalità e come un “lavoro 2.0” possa essere remunerato (non è quindi una misura urgente), ma

---

<sup>26</sup> A proposito del quale si rinvia a G. Allegri, G. Bronzini, *Libertà e lavoro dopo il Jobs Act. Per un garantismo sociale oltre la subordinazione*, DeriveApprodi, Roma, 2015.

<sup>27</sup> ILO, *Inception Report for the global Commission on the Future of Work*, 2017, p. 21.

lo stesso settimanale aggiunge che «un reddito di base è un modo per rendere la transizione più umana». Occorre perfezionare e rendere più protettivo, inclusivo e promozionale il *welfare* che abbiamo già costruito, con lotte di decenni, guardando, però, costantemente ai processi che si stanno imperiosamente affermando. E conclude: «il passato non è sempre una buona guida per il futuro. Il sistema welfaristico è cresciuto per servire un modello di modernità industriale. Sta fallendo con i più poveri e può essere a rischio a causa dello sconvolgimento tecnologico. Necessita già di una revisione radicale»<sup>28</sup>. Anche Stefano Rodotà nel suo capolavoro del 2012 affermava:

possiamo specificare meglio la linea di sviluppo che si va chiaramente delineando. Il reddito minimo si configura come punto di partenza e indica le modalità che devono essere prese in considerazione perché si possa giungere all'effettiva tutela di un diritto fondamentale della persona. L'approdo è il reddito di base incondizionato per tutti, o reddito universale, che tuttavia non esaurisce il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, di cui costituisce una essenziale componente. La dimensione istituzionale della cittadinanza<sup>29</sup>.

Le politiche pubbliche, anche quelle più avanzate, rischiano di essere eccentriche rispetto a questi smottamenti tecnologici, a cominciare dalle cosiddette politiche attive elaborate nell'Unione europea che non possono essere più concepite all'insegna del concetto di inserimento nel mercato del lavoro visto la progressiva carenza di opportunità disponibili<sup>30</sup> o, in ogni caso, il carattere multiforme, poco formalizzabile, iper-flessibile che vantano, in genere, le attività possibili nella *digital economy*. È questo lo sfondo obiettivo nel quale viene nuovamente discussa anche in Europa l'ipotesi di un reddito erogato senza condizioni, in particolare non finalizzato ad una "rieducazione al lavoro" come rideclinato negli ultimi anni attraverso l'ideologia correzionalista e neo-luterana del "*workfare*". Per cercare di offrire a ognuno la possibilità di valorizzare le proprie *capabilities* (secondo la felice formula del premio Nobel per l'Economia Amartya Sen), l'Unione europea ha elaborato da tempo le cosiddette politiche attive che aiutano il soggetto, soprattutto se in difficoltà, a mettere in atto concretamente il proprio "piano di vita", sfuggendo ai ricatti occupazionali. Si tratterebbe invece, oggi, di radicalizzare questa impostazione nel momento in cui il "lavoro" (subordinato o autonomo

---

<sup>28</sup> *Universal basic incomes. Sighing for paradise to come*, *The Economist*, 4.6.2016, [www.economist.com/briefing/2016/06/04/sighing-for-paradise-to-come](http://www.economist.com/briefing/2016/06/04/sighing-for-paradise-to-come) (trad. nostra).

<sup>29</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 244; cfr. anche p. 248: «Il diritto all'esistenza libera e dignitosa è tutto questo. Reddito, certamente. Ma insieme e talora soprattutto, condizioni del vivere dove l'immateriale dà il tono a tutto il resto, determina la qualità della vita». Il tema è affrontato anche in S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari-Roma, 2014.

<sup>30</sup> Cfr. il Report dell'*Economist* del gennaio 2017 leggibile a: [www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities](http://www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities).

che sia) perde il ruolo di collante della società, assumendo contorni più indefiniti, avvicinandosi alla nozione di attività in senso ampio, diventando quantitativamente e qualitativamente sempre più difficile da valutare (per il lavoratore digitale è altamente problematico definire quando si sta formando o sta comunicando da quando effettivamente offre ad altri servizi o prestazioni).

Tornando al nostro tema, la legge del 2019 ha un impianto che già trascende la logica del lavoro come unico strumento di reinserimento: per chi è in pensione, per chi ha già un'occupazione sia pure non adeguatamente retribuita o precaria, per chi svolge attività di cura, per chi è in formazione, ma mantiene per chi può lavorare un impianto obbligatorio che si sostanzia nella legge delle "tre offerte" dopo le quali si perde il diritto, temperata dal carattere congruo e non effimero di queste. Nel contesto europeo non è certamente un'esperienza normativa che si connota da una pressione mortificante ad accettare qualsiasi "lavoretto". Tuttavia, secondo alcuni, questa correlazione stretta tra obblighi di attivazione e diritto inevitabilmente genera aspettative che non possono essere soddisfatte per quanto abbiamo già detto, soprattutto da parte degli organi pubblici deputati all'attivazione; sempre meno appare ragionevole che l'attivazione consista nel "formare" i soggetti per carriere predeterminate e già disponibili. Se si vuole essere efficaci e aiutare davvero i soggetti a trovarsi un'attività utile alla collettività ha poco senso prescrivere come obbligatoria l'acquisizione di quei tratti soggettivi che invece dovrebbero rappresentare la propria originalità innovativa. Semmai serve una rete pubblica che operi come *atelier* della sperimentazione collettiva come nelle pionieristiche sperimentazioni di Parigi e Barcellona che cercano di combinare nuovo cooperativismo delle piattaforme e sostegno al reddito di base. L'ideologia dell'induzione all'impiego attraverso obblighi sanzionati (maneggiata ad arte dall'ex Premier già citato, ma anche da alcuni sindacati per archiviare la normativa del 2019, non per migliorarla) è alla fine distruttiva per la sfida che lo *ius existentiae* intende accettare: liberare la creatività delle persone affrancandole dal bisogno, ma anche dalle occupazioni non gratificanti e rese superflue dal progresso tecnologico. Ma la legge del 2019 anche su questo aspetto mostra una notevole apertura: una previsione introdotta in sede di conversione autorizza un monitoraggio (su di un campione non superiore al 5%) di un RdC non condizionato agli obblighi di attivazione stabiliti dalla legge, eccetto quello di accettare una proposta di lavoro congrua. Manca ancora un decreto di attuazione, ma questa previsione potrebbe essere il germe di una significativa "via italiana" ad un reddito minimo meno dirigista e più autodeterminato, sulla scia di quanto si sta sperimentando in varie parti del mondo, dall'Ontario all'Aquitania, dalla Finlandia all'Olanda sino alla California e alla città di Chicago in un nuovo, coraggioso, percorso che, recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, raccolga però compiutamente le sfide del nuovo millennio, rinunciando a subordinare la

necessaria protezione contro la dilagante esclusione sociale alla ricerca di occasioni contrattuali (a cominciare dalla “subordinazione” tradizionale) di cui proprio le dinamiche tecnologiche mostrano l’obsolescenza. Una transizione (nel compromesso tra reddito di base e reddito minimo garantito) verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva ed occupazionale<sup>31</sup>. La base oggettiva per questa proiezione verso l’immaginario di questa “utopia concreta” già c’è: è la legge italiana sul RdC, un ponte verso l’uguaglianza “di base” fra tutti i cittadini, che può essere hegelianamente “superata”, conservandone molti tratti fondamentali.

## Bibliografia

- Aa.Vv., *L'economia della promessa*, Manifestolibri, Roma, 2016.
- Allegri G., *Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione*, Fefè Editore, Roma, 2018.
- Allegri G., *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia*, *Rivista critica del Diritto Privato*, n. 4/2020.
- Allegri G., Bronzini G., *Libertà e lavoro dopo il Jobs Act. Per un garantismo sociale oltre la subordinazione*, DeriveApprodi, Roma, 2015.
- Bronzini G., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017.
- Bronzini G., *La rivendicazione di uno ius existentiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, *Questione giustizia online*, maggio 2019.
- Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key editore, Milano, 2019.
- Bronzini G., *Percorso di lettura sul diritto ad un reddito di base*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 158 2018, pp. 493-505.
- Fontana G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, *WP CSDLE Massimo D'Antona IT.*, n. 389/2019.
- Frazer H., Marlier E., *Minimum income schemes across Eu members*, C.E. D.g. Employment, social affairs and Equal opportunities, October 2009.
- Giubboni S. (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare europeo*, Giappichelli, Torino, 2020.
- Giubboni S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 4012019.
- ILO, *Inception Report for the global Commission on the Future of Work*, Geneva 2017.
- Kelly K., *L'inevitabile*, Il Saggiatore, Milano, 2017.
- Pollock F., *Automazione. Conseguenze economiche e sociali*, Einaudi, Torino, 1970.

---

<sup>31</sup> Per questa prospettiva cfr. G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017; G. Allegri, *Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione*, Fefè Editore, Roma, 2018.

- Riverso R., *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, *Questione Giustizia online*, 6.6.2019.
- Rodotà S., *Il diritto di avere dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Stiegler B., *La Società automatica. L'avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano, 2019.
- World Economic Forum, *The future of works. Employment, Skills and Worforce Strategy and fourth Industrial Revolution*, January 2016.

## *Gli autori*

**Sabato Aliberti** insegna Progettazione e valutazione delle politiche sociali ed Euro-progettazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione dell'Università degli Studi di Salerno. È membro dell'Osservatorio per lo Sviluppo Territoriale (OST), presso lo stesso ateneo, dove si occupa di pianificazione del welfare territoriale, sviluppo delle aree interne e di organizzazioni di terzo settore.

**Giuseppe Allegri**, dottore di ricerca in Teoria dello stato e istituzioni politiche comparate, attualmente docente a contratto di Diritto costituzionale italiano e istituzioni UE presso il Dipartimento CoRis di Sapienza, Università di Roma. Si occupa di storia del pensiero e delle istituzioni politiche; diritto costituzionale, comparato ed europeo; trasformazioni del lavoro, inclusione e innovazione sociale; impresa culturale e artistica, autonomie sociali e locali. È socio fondatore del Basic Income Network Italia. Autore di diversi studi, ricerche e pubblicazioni: *Il reddito di base nell'era digitale*, *La transizione alla Quinta Repubblica* e, insieme con altri, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, *Generazioni precarie*, *Rivoluzione tra mito e costituzione*, *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al Web*. Quindi *Libertà e lavoro dopo il Jobs Act e Sogno europeo o incubo?*, con G. Bronzini; *Il quinto stato* e *La furia dei cervelli*, con R. Ciccarelli.

**Giuseppe Bronzini** è magistrato presidente della sezione lavoro della Corte di cassazione e socio fondatore dell'Associazione Basic Income Network Italia. È stato capo dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro nel secondo Governo Conte. È autore e curatore di numerosi saggi e volumi di diritto del lavoro e dell'Unione europea, nonché di teoria e filosofia del diritto tra i quali, più recenti: *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione* (Edizioni Gruppo Abele, 2017) e *Verso un pilastro sociale europeo* (a cura di, Key Editore, 2019).

**Davide Bubbico** è professore associato in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Salerno dove insegna Sociologia economica e Sociologia dell'impresa e delle relazioni industriali. I suoi campi di ricerca riguardano principalmente le tematiche dello sviluppo economico territoriale, dell'organizzazione del lavoro e delle relazioni industriali, del mercato del lavoro e dei processi migratori interni. Sui temi dell'organizzazione del lavoro ha curato con altri il volume *Lavorare in fabbrica oggi. Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Fca/Cnh* (Edizioni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020). Sui temi del welfare *Le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel sistema di welfare italiano* (*Sociologia del lavoro*, 2016, n. 144).

**Guido Cavalca** è ricercatore di Sociologia economica, del lavoro e dell'organizzazione all'Università degli Studi di Salerno, dove insegna Sociologia del lavoro e dell'organizzazione nel corso di laurea triennale in Sociologia e Lavoro nell'economia digitale nel corso di laurea magistrale in Sociologia e politiche per il territorio. Ha insegnato Politiche sociali all'Università di Milano-Bicocca. Si occupa di disuguaglianze sociali e povertà, trasformazioni del lavoro, forme alternative di organizzazione del lavoro e nuove forme di rappresentanza. Su questi argomenti ha pubblicato contributi in volumi per Ombre Corte, Fondazione Feltrinelli, Egea, Routledge, e articoli su riviste italiane e internazionali come *Sociologia del lavoro*, *Cambio e Work organisation, labour & globalisation*. Su disuguaglianze sociali e welfare ha pubblicato con D. Benassi il capitolo "Le disuguaglianze sociali" in C. Mortari, F. Baraldi, *Abitare e vivere nella società complessa. Azioni e nuove frontiere del welfare che cambia* (a cura di, FrancoAngeli, 2019).

**Marianna Chirivì**, ricercatrice senior, laureata in Economia Aziendale con un Master in Giornalismo politico economico e informazione multimediale presso la Business School Sole 24 Ore e una specializzazione in Data Journalism nell'era della privacy. Ha contribuito presso l'Ufficio Studi di Confartigianato Imprese alle analisi economico-statistiche e prodotto numerosi saggi, pubblicati nei *Rapporti annuali* e nelle periodiche *Elaborazioni flash*, sui temi riguardanti le politiche imprenditoriali, il tessuto produttivo e il mercato del lavoro. Ha collaborato con il Centro di Ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (Cles s.r.l.), elaborando analisi sui cambiamenti demografici, istituzionali ed economici di realtà piccole e medie del Paese. Si è occupata di temi riguardanti il welfare locale e lo sviluppo del Terzo Settore con uno sguardo particolare alle nuove povertà, contribuendo alla pubblicazione del volume *L'Italia Policentrica. Il fermento delle città intermedie* (FrancoAngeli, 2020). Collabora con il Ce.Do.M.-UNISA (Centro di Documentazione sulle nuove Migrazioni). Tra le pubblicazioni più recenti "Violenza di genere vs violenza contro le donne. Patrimonio delle nostre conoscenze ma non delle consapevolezza" in F. Addeo, G. Moffa, *La violenza spiegata. Riflessioni ed esperienze di ricerca sulla violenza di genere* (a cura di, FrancoAngeli, 2020).

**Roberto Iorio** è professore associato di Economia applicata presso l'Università degli Studi di Salerno. È titolare dei corsi di Istituzioni di economia politica nel corso di laurea triennale in Sociologia, di Economia della conoscenza e delle disuguaglianze nella società globale presso il corso di laurea magistrale in Sociologia e politiche per il territorio ed è contitolare del corso di Economia dei settori industriali presso il corso di laurea magistrale in Consulenza e management aziendale. I suoi interessi di ricerca si rivolgono soprattutto all'economia dell'innovazione, della ricerca e del "capitale umano"; si occupa anche di disuguaglianze economiche, di cause ed effetti economici della corruzione, di storia e metodologia dell'economia. Ha pubblicato su *Research Policy*, *Industry and Innovation*, *Sociologia del lavoro*, *L'industria*.

**Grazia Moffa** insegna Sociologia del mercato del lavoro e processi migratori presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Salerno e Sociologia del lavoro e del welfare presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche della stessa Università. È responsabile scientifico del Ce.Do.M.-UNISA (Centro di Documentazione sulle nuove Migrazioni) e membro del Direttivo OGEPO-UNISA (Osservatorio interdipartimentale per gli studi di Genere e le Pari Opportunità). Fa parte del Comitato Scientifico della FILEF (Federazione Italiana Lavoratori Emigrati e Famiglie) fondata da Carlo Levi; del Comitato Scientifico FAIM (Forum Associazioni Italiane nel Mondo); della Consulta Regionale per l'Emigrazione della Regione Campania. La sua attività di ricerca è focalizzata su temi riguardanti i movimenti migratori, la desertificazione sociale, gli squilibri territoriali e le diseguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Tra i contributi più recenti sul tema delle migrazioni, "I percorsi lavorativi: focus sulla nuova emigrazione italiana", in *Italiani ad Atene. Una diaspora molteplice* (Nova Logos, 2019); con D. Maddaloni "Migration Flows and Migration Crisis in Southern Europe", in *The Oxford Handbook of Migration Crises* (Oxford University Press, 2019); con D. Maddaloni *Not only for work: Italian migrants in the Athens area, International Migration* (2020).

**Francesco Pirone** è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove è membro del collegio dei docenti del Dottorato in Scienze Sociali e Statistiche. Ha condotto diversi studi e ricerche, occupandosi anche di tematiche inerenti alle trasformazioni del mercato del lavoro, dei sistemi di welfare e delle politiche socio-assistenziali, con un'attenzione particolare alle specificità del Mezzogiorno. Tra le sue pubblicazioni sul tema: *Le politiche di assistenza sociale nella crisi: frammentazione e ridimensionamento dell'azione pubblica (Democrazia e Diritto, 2013)*; *I sistemi regionali di assistenza sociale: governance, organizzazione dei servizi, strumenti e modalità operative* (con R. Lumino, Carocci, 2013); *Sportivizzazione, sistemi di welfare e società: elementi teorici per interpretare il cambiamento (La critica sociologica, 2017)*; *Quanto mobile? I percorsi lavorativi di due coorti di ultracinquantenni beneficiari dell'indennità di mobilità (La Rivista delle Politiche Sociali, 2017)*.

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/latuaopinione.asp](http://www.francoangeli.it/latuaopinione.asp)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835124030

Il volume presenta analisi e riflessioni sulla trasformazione delle politiche del lavoro e di sostegno al reddito in Italia, messa in moto dalla recente introduzione del Reddito di Cittadinanza. Proprio questa nuova misura viene letta come primo rilevante passo di avvicinamento del welfare italiano verso quell'universalismo che nel nostro paese ha avuto realizzazione solo in campo sanitario.

Paradossalmente, in un paese con problemi strutturali di disuguaglianza, disoccupazione e povertà, aggravati dalle recenti crisi economiche anche prima della pandemia in corso, l'introduzione della prima misura a vocazione universalistica di lotta alla povertà ha suscitato reazioni scomposte da parte di commentatori e politici. Le polemiche sui "disoccupati da divano" finiscono per distogliere l'attenzione dai risultati, dai problemi e dalle potenzialità del Reddito di Cittadinanza.

Proprio nel 2019, in un incontro seminariale all'Università di Salerno sui primi effetti di questa politica, nasceva l'idea di un volume multidisciplinare, che coinvolgesse sociologi, economisti e giuristi e che affrontasse tre aspetti utili al dibattito pubblico: le debolezze del welfare italiano che giustificano una nuova misura universalistica; le politiche di sostegno al reddito; le caratteristiche e i primi risultati del Reddito di Cittadinanza.

Il volume tratteggia alcuni elementi di sfondo, come la frammentazione e l'inadeguatezza delle politiche sociali e del lavoro, il dibattito teorico che accompagna ogni riforma del sostegno al reddito e le sperimentazioni del reddito minimo garantito nel nostro paese. A questi si aggiungono le analisi dedicate al primo anno di applicazione del Reddito di Cittadinanza e alla sua articolazione istituzionale con l'intento di contribuire al dibattito sulle trasformazioni del welfare in chiave universalistica.

**Guido Cavalca** è ricercatore di Sociologia economica, del lavoro e dell'organizzazione all'Università di Salerno, dove insegna Sociologia del lavoro e dell'organizzazione e Lavoro nell'economia digitale. Ha insegnato Politiche sociali all'Università di Milano-Bicocca. Si occupa di disuguaglianze sociali e povertà, trasformazioni del lavoro, forme alternative di organizzazione del lavoro e nuove forme di rappresentanza. Per FrancoAngeli ha pubblicato, con D. Benassi, "Le disuguaglianze sociali" in C. Mortari, F. Baraldi, *Abitare e vivere nella società complessa. Azioni e nuove frontiere del welfare che cambia* (2019).