Il Reddito di Cittadinanza e i servizi per l'inserimento lavorativo

A che punto siamo?

Isabella Medicina, | 12 gennaio 2020

Come è noto, l'implementazione del Reddito di Cittadinanza per quanto riguarda la componente delle misure di inclusione sociale e lavorativa è avvenuta in momenti successivi nel corso del 2019: dopo l'entrata in vigore, in gennaio, del decreto istitutivo del Reddito (d.l.4/2019, modificato dalla legge di conversione n.26 del marzo 2019), sono stati emanati ulteriori decreti e indicazioni operative che ne hanno via via definito le concrete modalità di funzionamento. Pur trattandosi di un processo ancora in corso, può essere utile fare il punto sullo stato dell'arte del sistema dei servizi per l'inserimento lavorativo, per dare conto degli elementi rispetto ai quali esiste ad oggi un quadro di regole compiuto e di quelli per le quali le regole sono ancora in fase di definizione[note]Non affrontiamo in questo articolo il tema dello sviluppo del sistema informativo del Reddito di Cittadinanza, rispetto al quale il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del 02 settembre 2019, definisce i criteri per la distinzione delle platee tra CPI e Comuni e i piani tecnici per l'attivazione del sistema informativo e delle piattaforme per il Patto per l'inclusione sociale e per il Patto per il lavoro, oltre che per l'interoperabilità delle piattaforme stesse.[/note].

Tra luglio e novembre due circolari ANPAL, rispettivamente la n.1/2019[note]Regole relative allo stato di disoccupazione alla luce del d.l.4/2019 (convertito con modificazioni dalla l.26/2019).[/note] e la n.3/2019[note]Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei Centri per l'Impiego delle disposizioni di cui al d.l.4/2019 (convertito con modificazioni dalla l.26/2019).[/note], hanno fatto chiarezza sui requisiti per il riconoscimento dello stato di disoccupazione e fornito ai Centri per l'Impiego (e, dove previsto dai provvedimenti regionali, ai soggetti accreditati) le indicazioni operative per la gestione delle attività di: convocazione; esclusione ovvero esonero dall'obbligo di partecipazione ad un percorso di inserimento lavorativo o inclusione sociale; stipula del Patto per il Lavoro; applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi connessi alla fruizione del beneficio economico.

La prima circolare interviene su una questione di portata più ampia rispetto alla fruizione del RdC, perché precisa le regole per la conservazione, la sospensione e la perdita dello stato di disoccupazione alla luce delle disposizioni contenute nell'art.4 c.15-quater del d.l.4/2019. Questa norma stabilisce che sono in stato di disoccupazione, oltre a coloro i quali non svolgono attività lavorativa, anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art.13 dell'art.13 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi[note]Ossia €8.145 annui nel caso di lavoro dipendente ed €4.800 annui nel caso di lavoro autonomo. Questa disposizione sana l'incoerenza che si era creata, con l'entrata in vigore del d.lgs.150/2015 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive), tra la normativa in materia di disoccupazione per la generalità dei lavoratori (che per essere qualificati come disoccupati dovevano essere *privi di impiego*), quella considerata ai fini del reddito di inclusione e la normativa in materia di compatibilità degli ammortizzatori sociali per la disoccupazione involontaria con i redditi da lavoro dipendente e autonomo inferiori ai limiti esenti da imposizione fiscale.[/note].

La seconda circolare contribuisce al superamento di alcuni dubbi interpretativi del d.l.4/2019. In particolare, viene chiarito che sono escluse dagli obblighi di partecipazione ai percorsi di inserimento lavorativo o di inclusione sociale le persone con disabilità come definita dalla l.68/1999, accertata dalle competenti commissioni mediche e a prescindere dall'iscrizione nelle liste per il collocamento mirato[note] La l.68/1999 disciplina il diritto al lavoro dei disabili. Va comunque sottolineato che per i componenti disabili dei nuclei familiari beneficiari di Reddito di Cittadinanza resta ferma la possibilità di richiedere la volontaria adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.[/note]; inoltre, trova esplicita conferma l'interpretazione secondo cui i beneficiari di Reddito di Cittadinanza che hanno

già in essere misure di politica attiva del lavoro continuano a partecipare a tali misure, senza necessità di modificare il proprio percorso di inserimento lavorativo: a regime, queste persone verranno riconosciute dal sistema informativo come beneficiari con Patto per il lavoro attivo.

La circolare 3/2019 interviene poi sulla questione dell'offerta di lavoro con una precisazione che, per quanto possa suonare ovvia agli addetti ai lavori, contribuisce a fare chiarezza su uno degli aspetti più delicati – e a maggiore rischio di fraintendimenti - dell'impianto del Reddito di Cittadinanza. Viene infatti ribadito che il posto di lavoro offerto non è di norma nelle disponibilità del Centro per l'Impiego, e che *la valutazione ultima circa l'assunzione è in capo al datore di lavoro*; pertanto, *per offerta di lavoro è da intendersi l'offerta di una candidatura* per una posizione vacante, segnalata da un datore di lavoro o un intermediario autorizzato, mentre il rifiuto di una offerta di lavoro è da intendersi come *rifiuto a candidarsi* ad una posizione di lavoro vacante. Se invece il posto di lavoro offerto è nella disponibilità del Centro per l'Impiego (o del soggetto accreditato), è il rifiuto di sottoscrivere un contratto di lavoro congruo da parte del beneficiario a costituire causa di decadenza del beneficio.

Possiamo quindi dire che il processo di presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza da parte dei Centri per l'Impiego è compiutamente definito per la parte di: convocazione e connessa gestione di esclusioni ed esoneri; primo appuntamento e sottoscrizione del Patto per il lavoro; obblighi di comunicazione dei comportamenti che possono far scattare un provvedimento sanzionatorio.

Un'altra componente del sistema dei servizi per l'inclusione lavorativa che ha trovato un assetto giuridico definito, per quanto piuttosto complesso e probabilmente di difficile gestione, è quella costituita dai c.d. *navigator*. Dal punto di vista formale, l'attività dei navigator rientra nel piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro collegate al Reddito di Cittadinanza, previsto dall'art.12 c.3 del d.l.4/2019; all'interno di questa cornice normativa, le singole amministrazione regionali e Anpal Servizi S.p.A. hanno stipulato specifiche convenzioni che disciplinano le modalità con cui l'assistenza tecnica per l'implementazione del Reddito di Cittadinanza, svolta dai navigator, si realizza sui diversi territori tenuto conto delle specificità dei sistemi regionali.

Le convenzioni disciplinano l'attività svolta dai navigator, che viene descritta in termini di *affiancamento e supporto ai Centri per l'Impiego* nelle diverse fasi del processo di attuazione del Reddito di Cittadinanza, sia per quanto riguarda il rapporto con i beneficiari (ad esempio rispetto alla pianificazione delle convocazioni dei beneficiari, all'accoglienza e presa in carico, alla definizione del piano personalizzato e per garantire che essi portino a termine con successo il programma), sia per favorire il raccordo rispetto al sistema delle imprese, alle strutture di istruzione e formazione, ai Comuni (ad esempio, svolgendo attività di scouting aziendale sul territorio, oppure verificando l'andamento delle attività e i livelli di soddisfazione rispetto al Patto per la formazione).

I navigator sono collaboratori di Anpal Servizi S.p.A.[note]Anpal Servizi è a tutti gli effetti il datore di lavoro dei navigator, e quindi ne assicura la formazione sia rispetto al tema della salute e sicurezza sul luogo di lavoro che rispetto al mercato del lavoro e alle politiche attive regionali, oltre a dotarli dei dispositivi necessari allo svolgimento delle attività.[/note], che svolgono la loro attività secondo le indicazioni che i responsabili dei Centri per l'Impiego comunicano ad Anpal Servizi, sulla base degli indirizzi definiti dalle Direzioni regionali (in quanto il coordinamento delle attività di assistenza tecnica spetta alle Regioni). Non è difficile immaginare quali difficoltà operative comporti un simile assetto di competenze e responsabilità, quanto meno nella fase iniziale di messa a regime della collaborazione.

In questi mesi si è anche affrontata la questione, estremamente rilevante, dell'identificazione delle condizioni di particolare criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, e quindi occorra rinviare il beneficiario dai Centri per l'Impiego ai servizi comunali competenti per il contrasto alla povertà. In termini generali, il passaggio dall'una all'altra filiera dei servizi si è posto da subito come una delle questioni centrali dell'impianto del Reddito di Cittadinanza: nel momento in cui la misura prevede una suddivisione dei beneficiari tra Centri per l'Impiego e Comuni sulla

base di criteri amministrativi, si pone anche la necessità di prevedere dei “correttivi” per il caso in cui tale suddivisione non sia adeguata agli effettivi bisogni dei nuclei beneficiari. Mentre il rinvio dai Comuni ai Centri per l’Impiego, a fronte dell’emergere di bisogni prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, ripropone il percorso già sperimentato con il Reddito di Inclusione, è da costruire il rinvio nella direzione opposta, dai Centri per l’Impiego ai Comuni.

È stato quindi elaborato uno schema di accordo[note]Si fa riferimento allo Schema di accordo approvato in sede di Comitato politiche attive dell’11 luglio 2019 e in seguito approvato dalla Commissione IX della Conferenza delle Regioni.[/note] nel quale si prevede che, qualora l’orientamento di base presso il Centro per l’Impiego faccia emergere difficoltà di inserimento lavorativo ovvero un potenziale profilo di fragilità, si debba procedere ad un ulteriore approfondimento e a una valutazione qualitativa dei fattori che possono facilitare o ostacolare l’occupabilità della persona. Questo approfondimento potrà portare alla stipula del Patto per il lavoro, qualora sussistano comunque i presupposti, ovvero al rinvio del beneficiario ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà affinché provvedano alla valutazione multidimensionale del bisogno.

Questa fase di approfondimento dovrebbe essere gestita, secondo quanto previsto nello schema di accordo, con il supporto di una scheda contenuta nelle Linee guida per gli operatori dei Centri per l’Impiego[note]Le Linee guida sono contenute nella deliberazione ANPAL n.19/2018.[/note], che definisce gli ambiti di analisi prioritari per una indagine sul potenziale profilo di fragilità degli utenti: le risorse e caratteristiche personali dell’utente (cura di sé, autonomia generale, capacità di gestire i propri bisogni, condizioni economiche); le risorse socio-relazionali e comunicative (conoscenza della lingua italiana, capacità di ascolto e attenzione, adeguatezza dell’interazione e delle modalità di relazione interpersonale); gli elementi di criticità socio-relazionali (tolleranza e capacità di gestione delle situazioni di difficoltà, atteggiamenti aggressivi); i limiti rispetto al mercato del lavoro e all’occupazione cercata (autonomia rispetto agli spostamenti, impegni di accudimento e cura); le condizioni oggettive di rilievo ai fini della collocabilità lavorativa (diagnosi di invalidità, presa in carico dei servizi sociali ovvero psichiatrici del territorio, precedenti di dipendenza).

Se dal punto di vista metodologico tanto il percorso delineato quanto lo strumento proposto appaiono funzionali all’obiettivo, rimane un dubbio sull’effettiva presenza delle condizioni per la messa in atto di questa soluzione, per quanto riguarda in particolare la presenza presso i servizi per l’impiego di professionalità in grado di gestire un approfondimento così delicato e complesso.