

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE

Disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

Audizione Assolavoro

Roma, 4 febbraio 2019

Premessa

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) si configura come una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica e all'assenza di lavoro (o alla presenza di un lavoro assolutamente marginale).

Le stime più conservative prevedono un impatto del RdC su circa **800 mila famiglie richiedenti** (stime delle famiglie povere sulla base degli ISEE prodotti, tenendo conto dei tassi di adesione alla richiesta ISEE e con persona di riferimento con meno di 65 anni).

Una seconda ipotesi, più espansiva, basata sui dati Istat stima un numero di famiglie richiedenti pari a **circa 935 mila**.

Spostando l'attenzione sulle persone, il dato di impatto della misura cresce. Nell'ipotesi di una ricomposizione dei nuclei familiari in funzione della capacità della misura di offrire reddito ai singoli incapienti di età superiore a 26 anni, il volume di persone riattivate è pari a **1580 mila cittadini**¹.

Condizione necessaria per il funzionamento del RdC è pertanto rappresentata **dalla corretta distinzione, sia sotto il profilo delle attività che dei soggetti coinvolti, delle misure volte al superamento della condizione di povertà rispetto a quelle di inclusione lavorativa e di avvicinamento formativo al mercato del lavoro**.

Chiarezza sulle responsabilità e sui tempi di realizzazione sono le due variabili principali che si sono rivelate critiche nelle esperienze già realizzate di politica attiva e costituiscono **elementi determinanti se si vuole evitare il boomerang dell'insoddisfazione** per il governo di una macchina che si preannuncia complessa e numericamente consistente.

La Governance pubblica e la rete dei servizi

Per garantire l'efficacia di un intervento che ingaggia una pluralità di attori e di competenze in una politica di inclusione socio-lavorativa **senza precedenti** nel nostro Paese è **necessaria una**

¹ Stime Assolavoro DataLab. Vale la pena riportare anche una ipotesi più conservativa in ragione di un minore tasso di riattivazione e cioè una maggiore inattività tenuto conto della tipologia delle persone e delle famiglie più marginali, che porterebbe il numero di domande attorno a **1250 mila cittadini** (stima Anpal).

forte governance del Sistema pubblico che funga da **connettore/regolamentatore/controllore** dei soggetti in campo e sia capace di costruire efficienti **reti operative** monitorando i **processi in corso**.

Ruolo e contributo delle Agenzie per il lavoro risultano da sempre più efficaci (e duraturi) nelle realtà territoriali dove la *governance* pubblica è in grado di attivare una collaborazione fattiva (**Rete**) con gli operatori privati.

Una **regia pubblica** sia a livello nazionale, nelle fasi di programmazione, che territoriale, nelle fasi di attuazione, è quindi indispensabile per un fluido meccanismo di attivazione ed erogazione del RdC.

Per l'attuazione del RdC le forze su cui contare a legislazione vigente sono quelle della “**rete dei servizi per il lavoro**” che vedono la complementarietà del ruolo degli operatori privati autorizzati con quelli pubblici (CPI), con la regia e il controllo dell'Istituzione pubblica.

La **complementarietà degli operatori pubblici e privati** è un modello organizzativo e gestionale sperimentato in molti settori, ad esempio la sanità e, nel contesto italiano del lavoro, costituisce **la modalità obbligata per poter disporre da subito della capacità operativa necessaria per gestire i servizi per il lavoro** e le politiche attive.

A fronte dell'esigenza di regia incernierata su un forte ruolo dei CPI **desta tuttavia perplessità il previsto intervento dei cosiddetti “navigator”** assunti, con contratto a termine, che:

- a) portano una variabile di instabilità nella già difficile riorganizzazione in atto nei CPI dopo il passaggio, in atto e neppure del tutto completato, dalle Provincie alle Regioni;
- b) non risolvono le storiche questioni che affliggono i CPI (preminenti competenze amministrative legate alla certificazione dello stato di disoccupazione necessario per fruire i servizi del *welfare* sociale; prevalenza di operatori portatori della cultura dell'adempimento amministrativo; struttura organizzativa rigida vincolata da autorizzazioni amministrative che ne frena la flessibilità operativa rendendo “difficile” il rapporto con l'utenza).

Soprattutto in fase di avvio della misura sarà pertanto necessario **correggere tempestivamente inevitabili disallineamenti identificando chi deve migliorare i propri tempi di gestione del servizio** o la qualità del rapporto con l'utente.

Ruoli e responsabilità debbono poter venire attribuite in modo univoco e riconosciute senza generare dubbi: con una più chiara attribuzione di responsabilità sarà possibile realizzare un sistema di *rating* sui risultati ottenuti per programmare piani di miglioramento organizzativo e gestionale a vantaggio degli utenti del servizio.

Disponibilità di dati, dematerializzazione e sburocratizzazione

Un versante da cui affrontare il tema della disponibilità dei dati è quello **del rispetto per le scelte della persona** che, per poter essere consapevole, deve essere informata.

La persona è centrale nella politica pubblica del lavoro se ha diritto ad aderire alla proposta del RdC, di scegliere a quale operatore rivolgersi, quale attività lavorativa accettare, sulla base di informazioni e non solo di ingaggio persuasivo, ma anche di dati sull'esperienza in corso e sui suoi risultati.

In sostanza l'efficacia delle misure e la loro efficienza sono funzioni l'una dell'altra e non variabili indipendenti.

Senza una **piattaforma informativa** capace di gestire realmente tutte le informazioni e gli *output* richiesti, il basso livello di efficienza si tradurrà in un numero asfittico di risultati positivi, in alti costi d'esercizio e in procedure estenuanti.

È pertanto fondamentale l'adozione di un **sistema informativo che semplifichi drasticamente le funzioni operative e amministrative**, accolga le iscrizioni dei lavoratori, rendiconti il valore del RdC attribuito, la sua durata e la successione dei pagamenti, registri le attività previste dal patto stipulato con l'operatore e le eventuali assenze, proseguendo nella dematerializzazione in atto dei processi amministrativi.

Anche il raddoppio della capacità operativa ottenuto con la messa in campo degli operatori privati può non essere sufficiente per fronteggiare con servizi di qualità il volume previsto degli utenti del RdC.

È pertanto necessario accompagnare il piano **di rafforzamento dell'organico dei CPI con la loro riforma**, puntando innanzitutto, per gli adempimenti amministrativi, sulla **dematerializzazione su piattaforma digitale di tutte le funzioni** di carattere amministrativo e valorizzando al contempo il ricorso alle **autocertificazioni**.

L'imperativo è superare l'onere delle operazioni preventive di controllo sullo *status* dei lavoratori grazie **all'integrazione delle basi dati amministrative** che permettono di eliminare quasi tutte le azioni che richiedono all'utente di generare o di certificare informazioni già disponibili nei sistemi della PA, promuovendo l'accesso e l'iscrizione diretta degli utenti ai servizi. Nel "tempo liberato" dalla sburocratizzazione i servizi per il lavoro potranno svolgere un ruolo più di qualità nel rapporto con l'utente.

Il nostro Paese sta passando solo ora dall'automatismo della politica passiva alla responsabilizzazione di quella attiva. In linea generale, oltre al RdC, è determinante che il servizio pubblico, punto di primo contatto tra il lavoratore e l'Amministrazione, investa prioritariamente risorse nell'attività di *marketing* territoriale delle politiche attive, avviando il processo di "attivazione" dei cittadini, orientando ad utilizzare correttamente i servizi per il lavoro, con azioni di animazione territoriale e di prima informazione.

Proposte di merito

a) Patto di attivazione e discrimine tra opzione lavoro e opzione inclusione sociale

Il Patto di attivazione rappresenta il momento cruciale di accesso del cittadino ai servizi previsti dal RdC: **dalla corretta profilazione giuridica di questo passaggio dipende buona parte del successo complessivo della misura.**

Sotto il profilo della **titolarità** il Patto di attivazione **deve avere necessariamente ed esclusivamente natura pubblicistica** in quanto: a) impegna, in relazione ai requisiti del richiedente, **risorse pubbliche** e costituisce il presupposto per l'erogazione del RdC (e la sua eventuale revoca secondo le regole della condizionalità); b) pone le basi **del rapporto con le altre equipe socio-assistenziali** per l'eventuale analisi multidisciplinare dei reali fabbisogni del richiedente.

Le Agenzie per il lavoro non possono, in nessun caso, stipulare il patto di attivazione in sostituzione dei Centri per l'Impiego.

Neppure nelle Regioni dove, a sostegno della difficile situazione dei CPI, le Agenzie hanno aderito alla manifestazione di interesse che le ha autorizzate a **raccogliere l'espressione della**

immediata disponibilità al lavoro (DID) per trasferirla al CPI quest'ultimo è rimasto l'unico soggetto autorizzato a certificare l'autenticità della volontà espressa e ad attivare sia il beneficio economico relativo (*voucher*) che la condizionalità conseguente.

Un ulteriore elemento da tenere presente è relativo alla necessità di definire regole e strumenti certi che consentano all'operatore, il cui intervento viene richiesto a valle del Patto di attivazione, di **intervenire sullo stesso rivedendolo, integrandolo ed eventualmente rinviando il richiedente al CPI in caso di difformità di valutazione.**

Disciplinare questa eventualità è necessario sia in considerazione della natura multidisciplinare degli strumenti che identificano la reale occupabilità dei potenziali fruitori di RdC che per impedire, a tutela dell'utenza, forme di *creaming* degli aventi diritto, da chiunque attuate.

Corollario di quanto precede è la **necessaria reversibilità dei diversi percorsi di avvio al lavoro e di inserimento sociale** allo scopo di garantire che il servizio erogato all'avente diritto sia effettivamente quello che meglio risponde ai suoi bisogni.

Nel caso in cui si rilevassero forti difficoltà di partecipazione alle attività previste dal Patto di lavoro è opportuno, su segnalazione dell'operatore, che le persone possano **essere avviate ad un percorso per l'inclusione sociale** dove l'*equipe* sia in grado di valutare più approfonditamente gli aspetti multidimensionali dello stato di povertà che impediscono di fatto l'inserimento lavorativo².

b) Assegno di Ricollocazione ed attività a processo

In via preliminare va sottolineato come **la sospensione dell'Assegno di Ricollocazione (AdR)** se da un lato libera risorse economiche e professionali degli operatori accreditati già impegnati, **rischi di aprire una falla nel sistema di protezione per i lavoratori percettori di sostegno al reddito** nella forma dell'Assicurazione per l'impiego (NASpI) che non godrebbero di alcun servizio specialistico di aiuto nella ricerca del lavoro.

Alla luce di ciò si ritiene **necessario mantenere l'AdR** governandone l'impatto economico attraverso il monitoraggio sulla spesa, in parallelo con quanto previsto per il RdC, **per un periodo di tempo definito** che consenta di verificare il reale andamento della spesa.

² Un'esperienza positiva in questo senso è stata fatta dalla Regione Toscana con Delibera_n.998_del_10-09-2018 "Documento Programmatico di Contrasto alla Povertà"

L'AdR prevede un percorso di servizi "rafforzati" necessari per l'accompagnamento efficace al lavoro. L'attuale formulazione del RdC **non prevede tuttavia che sia data visibilità ai servizi praticati, in una visione tutta e solo centrata sull'ottenimento di un contratto finale.**

Appare tuttavia evidente che non tutti i percettori del RdC troveranno con certezza lavoro **mentre è necessario che tutti possano ricevere servizi qualificati che comunque aumentino la loro occupabilità.**

È quindi **indispensabile che ANPAL**, nella prevista delibera che regolerà l'incorporazione dell'AdR nel RdC, introduca **un pacchetto**, sia pure contingentato, **di servizi, riconosciuti a processo** all'intermediario accreditato con il valore delle Unità di Costo Standard (UCS) già applicate a livello nazionale. Un utile riferimento è rappresentato da Garanzia Giovani che ha visto efficaci servizi a processo.

L'armonizzazione delle attività attualmente disciplinate nell'AdR con le tempistiche previste nel RdC richiede, inoltre, la rivisitazione di alcuni parametri, primo fra tutti quello relativo **al termine entro il quale deve essere fatta la proposta di lavoro.** I 6 mesi attualmente previsti, a fronte di un RdC che si prolunga per 18 mesi, appaiono effettivamente incongrui.

Anche i due diversi **regimi di condizionalità** previsti dal RdC e dall'AdR, totalmente differenti sia nel parametro che nel numero di chilometri, **vanno armonizzati.**

Per quanto concerne, infine, **la coerenza della proposta di lavoro** con l'esperienza professionale pregressa va sottolineato come l'attuale formulazione renda irraggiungibile per la stragrande maggioranza dei percettori l'obiettivo occupazionale.

È assai probabile che molti percettori di RdC avranno una sola esperienza di lavoro valorizzabile: la proposta di lavoro "coerente" non potrebbe discostarsi da quell'esperienza, diventando un vincolo difficile da rispettare.

Nel caso dei giovani il criterio risulta comunque di efficacia nulla.

c) Esito contrattuale e somministrazione di lavoro

La difficoltà di avviare al lavoro persone disoccupate da tempo, con competenze professionali in gran parte obsolete e in situazione di forte disagio occupazionale, non deve sommarsi alla scarsa propensione delle imprese **all'assunzione "ab initio" a tempo indeterminato.**

Non casualmente l'AdR, che pure si rivolgeva a lavoratori di professionalità certa e disoccupati da solo 4 mesi, prevedeva per le Regioni con minor disponibilità occupazionale, contratti di lavoro inizialmente di 3 mesi (anche in somministrazione), prorogabili.

La validità dell'esito occupazionale di 3 mesi va pertanto mantenuta così come quella del contratto minimo di 6 mesi (anche in somministrazione) prorogabile, in tutte le Regioni con un mercato del lavoro più vivace.

Il sistema delle Agenzie per il lavoro collabora già con la sua attività quotidiana al successo del RdC, contribuendo ad arricchire il curriculum dei lavoratori assunti e inviati in somministrazione. Anche brevi esperienze di somministrazione costituiscono una valida esperienza di primo lavoro per il loro contenuto professionale - anche se semplice - per il reinserimento in una unità organizzativa e per il riconoscimento sociale correlato.

L'ingresso nelle imprese attraverso periodi brevi prorogati costituisce pertanto l'esperienza tipica della somministrazione di lavoro, particolarmente efficace nella gestione delle proroghe grazie al rapporto fiduciario instaurato con le imprese clienti.

Per sostenere le possibili difficoltà di mantenere il posto di lavoro, anche di breve durata, da parte del lavoratore che proviene da situazione di forte disagio è **necessario inoltre prevedere un sostegno tutoriale "on the job" per un pacchetto di ore da definire**, gestito direttamente dall'Agenzia accreditata (esperienza già proposta in Garanzia Giovani fase 2).

Con la modulazione contrattuale 3, 6, 12 mesi dell'AdR attuale, e il sostegno *on the job*, l'obiettivo di reimmettere nel mercato del lavoro i percettori del RdC **diviene pertanto più realistica**.

Il contratto in somministrazione, regolare e rafforzato anche dal **robusto e innovativo welfare di settore**, può contribuire a riportare il percettore del RdC in un contesto di regolarità lavorativa, arricchendo al contempo il suo curriculum di competenze informali e non formali.

d) Attivazione operatori accreditati per l'Assegno di Ricollocazione

Tra gli operatori accreditati (ex art. 12 D.Lgs. n.159/2015) **vanno individuati quelli interessati**, in possesso sia delle professionalità richieste che delle capacità operative necessarie e disponibili.

La modalità con la quale procedere a tale individuazione deve essere **la manifestazione di interesse**, peraltro prevista dall'AdR e universalmente applicata per l'attivazione degli

operatori. La manifestazione prevede che gli operatori accreditati indichino **quali sedi sono messe a disposizione, eventualmente modificandole** in relazione all'evoluzione della misura.

e) Incentivi

Il sistema incentivante richiede **una significativa rivisitazione** se si vogliono conseguire, anche parzialmente, taluni degli ambiziosi obiettivi posti dal RdC.

In primo luogo l'incentivazione prevista per la sola **assunzione a tempo indeterminato** appare irrimediabilmente lontana dalle prevalenti esigenze assunzionali che le imprese oggi esprimono. L'attuale congiuntura economica rinforza ulteriormente una domanda di lavoro che risponde a cicli economici brevi e poco prevedibili.

Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato può pertanto ragionevolmente essere un obiettivo a tendere ma solo attraverso passaggi realistici intermedi.

In secondo luogo va attentamente valutato il limite del *de minimis* che costituisce, stante l'attuale formulazione della norma che non prevede l'opzione tra questa disciplina e quella degli aiuti di Stato, un vincolo insuperabile per l'*engagement* delle Aziende di maggiori dimensioni.

f) Portabilità delle informazioni sui percettori del RdC

Per la stesura del Patto di Attivazione il CPI raccoglie diverse informazioni (anche attraverso un bilancio delle competenze) che sono necessarie per le fasi successive e che conseguentemente devono essere "portabili" e **agevolmente consultabili** dagli operatori sia pubblici che privati che gestiscono le attività dei due percorsi nelle piattaforme digitali per l'attivazione e gestione dei patti.

La consultabilità di tali informazioni è necessaria anche per evitare di sottoporre le persone a multiple e defatiganti fasi di raccolta delle informazioni.

* * *