



Report Navigator

anna

Associazione Nazionale Navigator

L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione





INTRODUZIONE

A	<u>Il concetto di povertà e disoccupazione</u>	5
B	<u>Il Reddito di Cittadinanza</u>	8
C	<u>I LEP e i nuovi diritti del cittadino</u>	13
D	<u>Il sistema dei Servizi per il Lavoro in Italia</u>	17

1. ANALISI DI CONTESTO

1.1	<u>Chi sono e cosa fanno i Navigator?</u>	24
1.2	<u>Chi sono i percettori del Reddito di Cittadinanza?</u>	29
1.3	<u>In quale contesto hanno lavorato i Navigator?</u>	32
1.4	<u>Le disomogeneità territoriali</u>	37



2. ANALISI STATISTICA

2.1	<u>Attività con i beneficiari</u>	44
2.2	<u>I risultati regionali</u>	48
2.3	<u>Esiti occupazionali</u>	51
2.4	<u>Le politiche attive negli altri paesi europei</u>	56

3. ANALISI DI MERITO

3.1	<u>L'importanza del ruolo pubblico nelle Politiche Attive del Lavoro</u>	62
3.2	<u>Valorizzazione dell'asset Navigator</u>	64
3.3	<u>Il ruolo dei Navigator nel prevedibile scenario socio-economico</u>	67



4. LINEE STRATEGICHE E CONCLUSIONI

4.1	<u>La nostra Vision - un disegno prospettico della nuova professionalità</u>	70
4.2	<u>Considerazioni finali</u>	75

COS'È E PERCHÉ NASCE A.N.NA.?

L'Associazione Nazionale Navigator - A.N.NA. - viene costituita a Milano nel settembre 2020, dopo mesi di gogna mediatica battente acuita ancora di più dalla conversione delle nostre attività lavorative in modalità smart working (a causa della pandemia). Fin dall'inizio della nostra esperienza ci è sembrato subito chiaro come la nostra vicenda vivesse un gap informativo importante. Schiacciati dalla strumentalizzazione politica tra chi ci ha presentato come i salvatori della patria e chi, invece, ci ha accusato delle peggiori viltà. La semplice verità, ed è drammatico doverlo sottolineare, è che siamo semplicemente 2.700 lavoratori che hanno partecipato ad una selezione pubblica trasparente e anche piuttosto difficile per ricoprire un ruolo che, finora, in Italia mancava. Invece che accogliere come una ventata di novità siamo stati disegnati, nel migliore dei casi, come giovani volenterosi il cui impatto nelle Politiche Attive del Lavoro è stato marginale; nel peggiore dei casi come inutili e incapaci scansafatiche il cui unico posto di lavoro creato era il nostro. Di fronte a questo scenario un gruppo di Navigator ha deciso di reagire dando vita all'Associazione.

Siamo giovani, siamo competenti, siamo professionisti: abbiamo avvertito il bisogno di confrontarci coi colleghi e le colleghe dell'intera penisola, per condividere le best practices e confrontarci sulle tante tematiche (e problematiche) che affrontiamo tutti i giorni. Forse, nel marasma delle illusioni sul nostro lavoro, quelle critiche feroci ci hanno dato la spinta che ci serviva per "fare gruppo", per riconoscerci finalmente quali i collaboratori autonomi che siamo; un'autonomia non solo operativa, come prevista dai nostri contratti, ma anche di pensiero. L'Associazione ha voluto porsi sin dal principio come il luogo in cui ritrovarci per interrogarci sul nostro ruolo, sull'impatto del nostro lavoro, sull'affrontare con occhio critico e mente aperta le problematiche correlate alla nostra professione, affinché quest'ultima diventasse sempre più incisiva ed efficace.

Parlando con tanti colleghi e colleghe e prescindendo per un attimo dalle peculiarità regionali che ci hanno costretto a vivere esperienze troppo spesso dissimili per ogni territorio, crediamo che le motivazioni che ci hanno spinto a costruire un'associazione professionale siano essenzialmente tre:

- 1) L'esigenza fortemente sentita da noi Navigator di poter svolgere al meglio il nostro lavoro cercando di superare i problemi organizzativi e di comunicazione (sia interni ad ANPAL Servizi, sia nei rapporti con le Regioni)
- 2) La rabbia ed il senso di disagio derivanti da una serie di criticità emerse in questi mesi, che hanno reso il nostro lavoro molto più complicato;
- 3) Un diffuso senso di incertezza sul nostro futuro lavorativo, su cosa succederà dopo il 31 dicembre 2021.

A fronte di queste criticità, la domanda che ci siamo posti è stata: cosa si può fare per migliorare questa nostra condizione caratterizzata da precarietà ed incertezza?

L'idea è stata "semplicemente" quella di creare un organismo rappresentativo di tutta la categoria in forma associativa con molteplici finalità:

- a) Creazione di canali di comunicazione continui con ANPAL Servizi e con gli altri attori istituzionali per far emergere le problematiche del nostro lavoro quotidiano e discutere di eventuali soluzioni. Riflesso principale di questa finalità è l'organizzazione di tavoli tecnici all'interno dell'organismo;

- b) Costruzione di un progetto che possa generare valore dalla nostra presenza all'interno dei servizi dell'impiego e del lavoro e, nello specifico, dal nostro ruolo nelle politiche di attivazione dei disoccupati;
- c) Creazione di un rapporto con i vari stakeholders coinvolti in tutta la filiera del MDL;
- d) Miglioramento dell'organizzazione della categoria attraverso la condivisione di pratiche, esempi, modelli e strumenti. La crescita collettiva necessita della condivisione di informazioni e conoscenze e l'aiuto professionale reciproco può portare ad un livellamento sul territorio nazionale.
- e) Tutela della nostra dignità e professionalità e sostegno della nostra posizione economico-contrattuale presso tutte le istituzioni pubbliche e private nella prospettiva di una stabilizzazione della nostra figura professionale.

Insomma fare rete per tutelare la dignità e garantire il rispetto della nostra figura, ma soprattutto informare, far conoscere le nostre attività, creare delle connessioni con tutti gli attori che agiscono nel nostro settore. In virtù di questo abbiamo promosso tante iniziative, creato un nostro sito, dato vita a un Contest letterario che riguardasse le nostre attività, organizzato numerosi incontri con il mondo accademico, del giornalismo, della politica e delle professioni. Questo documento è il primo sistematico tentativo di tirare le somme sul Reddito di Cittadinanza, dal punto di vista dei Navigator che ne curano la componente attiva in ciascuna realtà territoriale, dalla segmentazione del bacino di utenza alla profilazione della stessa, dal contatto con le aziende al monitoraggio dei risultati.

Una sorta di "libro bianco" al quale hanno lavorato decine di soci e socie dell'Associazione direttamente e indirettamente, a beneficio non solo della nostra categoria ma di ogni altro attore istituzionale o semplice cittadino che voglia informarsi sul Reddito di Cittadinanza e sulla figura del Navigator, potendone conoscere le dinamiche per il tramite di chi le ha vissute dall'interno.

Caro lettore, cara lettrice: il tuo interesse nei confronti della nostra professione ci ripaga largamente di tutto l'impegno profuso in questo progetto.

Buona lettura!

Quello dei Navigator è un mondo complesso, difficile da sintetizzare in poche righe e forse persino in un intero report. Presentati agli occhi della stampa e di una parte politica come salvatori della patria per poi essere additati a inutili scansafatiche pagati dai contribuenti italiani. Eppure, il Reddito di Cittadinanza (RdC), seppur con nomi diversi, esiste già da diverso tempo in altri paesi dell'Unione Europea.

Perché non si è riuscito a ragionare laicamente sul RdC mettendo sotto la gogna mediatica 2.980 professionisti laureati e bollando come fallimentare, dopo appena 21 mesi dall'introduzione, una misura che ha impiegato ingenti risorse economiche?

Ma soprattutto, la componente legata alle politiche attive del Reddito di Cittadinanza è stata davvero fallimentare? E se lo è stata la domanda che sorge d'obbligo è: in rapporto a cosa? A quali aspettative? Esse erano figlie di una precisa analisi del punto di partenza? L'operazione Navigator che impatto ha avuto nelle Politiche Attive del Lavoro, nel settore pubblico e nella società?

A queste e a tante altre domande cercheremo di dare una risposta in questo documento, il quale si pone come scopo quello di fare luce su molteplici aspetti che hanno caratterizzato l'attività dei Navigator. Tutto quello che ci prefiggiamo è tentare di raccontare il contesto e interpretare i fatti e i numeri che circondano il nostro lavoro, attraverso un'attenta analisi accompagnata anche dai nostri commenti e racconti che descrivono una realtà multiforme non sempre unicamente rappresentabile da numeri e statistiche.

Questo documento non vuole rivolgersi esclusivamente ai tecnici ma ambisce ad avere una funzione più ampia per favorire la conoscenza, anche presso l'opinione pubblica, delle nostre attività. Non da ultimo, questo lavoro ha anche lo scopo di dare voce a noi Navigator, spesso criticati e denigrati sui giornali e nei talk show, senza avere mai la possibilità di replicare e smentire le inesattezze professate sul nostro conto.

Il report si divide in una **Introduzione e 3 sezioni**. La prima parte è di carattere prevalentemente nozionistica e serve al lettore per potersi calare completamente nel contesto RdC al fine di comprendere più agevolmente il resto della trattazione. Nell'introduzione si parlerà quindi a grandi linee di temi quali il Reddito di Cittadinanza, i Concetti di povertà e disoccupazione, i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e il sistema delle Politiche Attive del Lavoro (PAL) e dei Servizi per l'Impiego in Italia. Questa prima sezione si conclude con un piccolo focus sui modelli applicati in Francia e Germania nell'ambito delle Politiche Attive del Lavoro.

La prima sezione, denominata **Analisi di Contesto**, invece, ricostruisce il background che ha caratterizzato il nostro lavoro. Sarà dunque delineato un identikit dei Navigator e dei Beneficiari RdC e verranno esplicitate tutte le variabili endogene (es. difficoltà di dialogo e di attribuzione tra Stato e Regioni per la definizione della nostra attività) ed esogene (es. crisi economica e sanitaria globale) che hanno in qualche modo influenzato il nostro operato. Questa parte si conclude con una comparazione delle possibilità operative dei Navigator nelle proprie Regioni di appartenenza. Verranno evidenziate tutte le disomogeneità determinate dalle diversità territoriali che abbiamo conosciuto durante il nostro lavoro.

La seconda sezione, denominata **Analisi Statistica**, incentra la trattazione sui principali indicatori che hanno caratterizzato il nostro lavoro a circa un anno e mezzo dall'avvio. I dati verranno commentati e contestualizzati tenendo in considerazione tutte le variabili che li hanno condizionati.

Per via dell'assenza di elaborazioni ufficiali circa la nostra attività sul versante Imprese, l'analisi si concentrerà unicamente sui risultati ottenuti nell'attività svolta dal lato dei Beneficiari ed in particolar modo su alcune metriche principali, quali: il numero di percettori presi in carico (sia a livello nazionale che regionale), di Navigator in attività nel corso del tempo e di beneficiari che hanno firmato almeno un contratto di lavoro. La sezione si conclude con un breve confronto tra l'Italia e gli altri paesi europei per quanto riguarda la spesa e gli investimenti nei servizi pubblici per il lavoro, il tasso di disoccupazione e la dotazione di risorse umane e materiali.

La terza sezione, denominata **Analisi di Merito**, sarà dedicata ad una vera e propria elencazione delle principali argomentazioni tecniche che dovrebbero evidenziare la desiderabilità economica e sociale della nostra figura nel sistema italiano delle PAL e dovrebbero spingere il policy maker alla logica conclusione che la continuità occupazionale dei Navigator sia assolutamente necessaria in termini di efficienza delle risorse, dei rapporti e dei risultati.

Nell'ultima sezione, quella delle **Linee strategiche e delle Conclusioni**, oltre a fare un bilancio complessivo di quanto esposto nel corso del report; proporremo la nostra vision sul ruolo che in futuro potrebbe ricoprire l'attuale Navigator nel contesto auspicabilmente rinnovato delle PAL.

Infine il report si conclude con l'esposizione di brevi racconti di vita quotidiana del mondo RdC: testimonianze dirette che ci sono pervenute da colleghi e percettori, che raccontano quello che i numeri non possono in un certo senso raccontare. Perché quello dei Navigator è anche un mondo fatto di emozioni, di storie personali, di persone con il proprio vissuto, i propri progetti di vita e le proprie esperienze; e spesso non tutto è spiegabile da dati o studi statistici... .

Questo lavoro è un'opera collettiva promossa dall'associazione A.N.N.A., è frutto del contributo coordinato di più autori e autrici. Ogni collega ha portato a servizio la propria esperienza e la propria professionalità in un lavoro di analisi e valutazione complessa fatta di molteplici scambi e interazioni. Ci auguriamo che questo lavoro di gruppo abbia prodotto una visione tanto articolata quanto vicina alla realtà, capace di interpretare significativamente la necessità di rinnovamento dei Servizi per l'Impiego e l'opportunità della sua realizzazione a partire dalla valorizzazione della nostra professione

La riproduzione e l'utilizzo del presente documento dovrà essere conforme a quanto previsto dagli articoli 65 e 101 della Legge 22 Aprile 1941, n. 633 e successive modifiche ed integrazioni, che prevedono: (art. 65) " gli articoli di attualità di carattere economico, politico o religioso, pubblicati nelle riviste o nei giornali, oppure radiodiffusi o messi a disposizione del pubblico, e gli altri materiali dello stesso carattere possono essere liberamente riprodotti o comunicati al pubblico in altre riviste o giornali, anche radiotelevisivi, se la riproduzione o l'utilizzazione non è stata espressamente riservata, purché si indichino la fonte da cui sono tratti, la data e il nome dell'autore, se riportato "; (art. 101) " la riproduzione di informazioni e notizie è lecita purché non sia effettuata con l'impiego di atti contrari agli usi onesti in materia giornalistica e purché se ne citi la fonte. "

anna

Associazione Nazionale Navigator



INTRODUZIONE

Presentazione di alcuni temi necessari a ricostruire il contesto di riferimento del settore.

LA DEFINIZIONE DI POVERTÀ

La concezione attualmente diffusa sullo stato di povertà da parte della comunità scientifica, dei decisori politici e degli operatori sul campo assume in larga parte una prospettiva multidimensionale (Alkire & Foster, 2007), vale a dire, una visione in cui per comprendere pienamente ed arginare il fenomeno della povertà è necessario considerarlo come l'effetto congiunto di molteplici fattori e dimensioni che si concretizzano nelle vite individuali, familiari e comunitarie.

L'approccio multidimensionale allo studio ed alla lotta della povertà è chiaramente richiamato nell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile 2030, la quale individua tra i suoi obiettivi la riduzione della povertà in "tutte le sue forme e dimensioni". Naturalmente, nel quadro delle dimensioni e delle forme che la povertà può assumere, il tema del lavoro è un aspetto assolutamente centrale, come si vedrà in seguito dalle elaborazioni ISTAT, sebbene non rappresenti l'unica dimensione di riferimento. In generale, tra gli approcci multidimensionali sono presenti prospettive focalizzate su un set di variabili definite (tra le quali lo stato di salute, lo standard di vita e l'ambiente) e approcci più completi e complessi, come quello proposto da Amartya Kumar Sen, Premio Nobel per l'economia nel 1998.

La varietà degli approcci e delle prospettive testimonia la stessa complessità che gli operatori sul campo incontrano quotidianamente nei vissuti dell'utenza, in cui spesso si fatica a ricostruire un filo conduttore che dia un senso al "progetto di vita" individuale e familiare. In alcuni casi, le privazioni economiche, educative e relazionali spingono a confondere gli obiettivi di una possibile costruzione o ricostruzione di un progetto di vita, fino a dubitare talvolta della possibilità dell'esistenza stessa di un progetto.

La misurazione della povertà nel contesto italiano è svolta annualmente dall'ISTAT che effettua una rilevazione continua, caratterizzata dall'utilizzo di due principali tipologie di misurazione: la povertà assoluta e la povertà relativa. La misura di povertà assoluta si riferisce allo stato di privazione legato alle necessità fisiologiche di base: fabbisogni nutrizionali minimi, bisogni primari, disponibilità di beni e servizi necessari alla sopravvivenza. Quando ci si riferisce, invece, alla povertà relativa non si osserva la mancanza di beni e servizi primari ma l'esclusione dal livello medio di vita economica e sociale del contesto, che va ad inibire la possibilità di condurre una vita che possieda i minimi requisiti di partecipazione alle relazioni sociali ed economiche.

I NUMERI DELLA POVERTÀ IN ITALIA

Le stime preliminari riferite all'*Annus Horribilis 2020* indicano un aggravio dei livelli di povertà nel Paese, riportando i valori relativi alla povertà assoluta ai massimi dal 2005, di fatto annullando i progressi registrati nell'anno precedente. Infatti, il rapporto pubblicato nel giugno del 2020 relativo all'anno 2019 indicava una sostanziale diminuzione della povertà assoluta in Italia dopo un trend di continuo aumento nei 4 anni precedenti. Le famiglie in condizione di povertà assoluta si attestavano a quasi 1,7 milioni con un'incidenza pari al 6,4% (7,0% nel 2018), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018) e un decremento di circa un milione di individui rispetto all'anno precedente. La riduzione della povertà assoluta, in controtendenza rispetto agli anni precedenti era riconducibile all'effetto benefico del Reddito di Cittadinanza, introdotto proprio nel 2019, che aveva permesso l'aumento delle possibilità di spesa per le famiglie meno abbienti, in un contesto di stasi generale dei livelli di consumo.

L'effetto della pandemia, dunque, oltre a vanificare i risultati precedenti, ha introdotto preoccupanti novità nei fattori strutturali della distribuzione della povertà. In particolare, si assiste ad un aumento della povertà al Nord, sebbene resti il Mezzogiorno l'area con la maggior concentrazione di indigenti. Un secondo elemento di novità riguarda l'aumento dell'incidenza della povertà nei nuclei familiari in cui la persona di riferimento risulta occupata. Peggiorano, inoltre, le condizioni di alcune categorie tipicamente interessate da maggiore rischio di povertà come i nuclei familiari numerosi e le famiglie con almeno un componente straniero.

Per quanto riguarda i trend generali di localizzazione e di composizione dei nuclei familiari in povertà, non si assiste al momento a segnali di variazione sugli aspetti strutturali ben noti a livello nazionale. La maggioranza di nuclei familiari e individui in condizione di povertà assoluta risiede nel Mezzogiorno, nel 2019 in calo dal 10,0% all'8,6%. Come accennato in precedenza, la maggiore incidenza dello stato di povertà nelle famiglie più numerose si è ulteriormente aggravata rispetto ai valori del 2019 che consistevano in frequenze del 6% per le famiglie di tre componenti, del 9,6% per le famiglie con quattro componenti e del 16,2% per quelle con cinque e più componenti. Le famiglie con minori in povertà assoluta erano oltre 619 mila nel 2019, con un'incidenza del 9,7% (oltre tre punti più alta del valore medio di 6,4%). Oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato. Inoltre, la diffusione della povertà diminuisce al crescere del titolo di studio, che tendenzialmente influisce sulla condizione professionale, se la persona di riferimento ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore l'incidenza nel 2019 era pari al 3,4%, mentre si attesta all'8,6% se ha al massimo la licenza di scuola media (9,8% nel 2018). È interessante notare che nelle famiglie con almeno un anziano la povertà è pari al 5,1%. In generale, la povertà decresce all'aumentare dell'età della persona di riferimento: le famiglie più giovani hanno mediamente una minore capacità di spesa poiché dispongono di redditi più bassi e un minor risparmio accumulato. Questo dato non ha subito variazioni sostanziali nel 2020, durante la pandemia. Per quanto riguarda gli individui stranieri in povertà assoluta, questi nel 2010 ammontavano a quasi un milione e 400 mila unità, con un'incidenza pari al 26,9%, contro il 5,9% dei cittadini italiani. La debolezza dei soggetti stranieri, che va aggravandosi nel 2020, era visibile dai dati relativi al 2019, le famiglie in povertà assoluta erano composte nel 69,6% dei casi da famiglie di soli italiani (1 milione e 164 mila) e per il restante 30,4% da famiglie con stranieri (circa 510 mila), pur rappresentando solo l'8,9% del totale delle famiglie.

LA CENTRALITÀ DEL LAVORO

Per comprendere pienamente il fenomeno della povertà risulta necessario approfondire le svariate dimensioni che lo determinano, al di là della fotografia che emerge dall'analisi dei dati statistici. Il lavoro, pur non rappresentando l'unica dimensione e prospettiva d'analisi, ricopre un ruolo centrale in quanto elemento essenziale del reddito, delle competenze, dell'identità, del benessere personale e delle relazioni sociali.

Il lavoro rappresenta quella dimensione nella quale il capitale umano si crea e si valorizza quotidianamente. Sin dal 1931, grazie ad uno studio condotto da Jahoda, Lazarsfeld e Zeisel sui disoccupati in stato di povertà di Marienthal, è noto che gli effetti dello stato di povertà, a seguito di un prolungato stato di disoccupazione, assumono diverse connotazioni tanto a livello individuale quanto a livello familiare.

Tra le diverse reazioni che i ricercatori osservarono quella prevalente fu la rassegnazione, intesa come perdita della fiducia nel futuro, accompagnata da una minore "cura" del presente. Il "tragico dono" del tempo libero ebbe l'effetto di destrutturare le abitudini, stravolgere i normali ritmi di vita, produrre un diffuso senso di inutilità, aumentare gli stati depressivi e provocare la perdita di socialità.

Numerose ricerche contemporanee continuano a mostrare gli effetti particolarmente nefasti della disoccupazione prolungata e dell'esclusione dalla società attiva. Se le implicazioni economiche sono quelle più visibili e immediate ed anche paradossalmente più risolvibili in tempi rapidi, gli aspetti più problematici dello svantaggio di lunga durata risiedono nelle componenti relazionali e psicologiche che danno luogo a circoli viziosi con il potere di inibire il reinserimento nella vita sociale. Gli ostacoli prendono la forma di atteggiamenti di rinuncia e sfiducia, accompagnati da condizionamenti psicologici che portano alla dispersione delle energie motivazionali e al deterioramento dei segni caratteriali utili per avviare o riprendere un progetto di vita professionale (Boyce et al., 2015), portando spesso gli individui a sottostimare le opportunità e le azioni in grado di avvicinarli al lavoro ed alla società attiva.

Le difficoltà dei soggetti in stato di disoccupazione e povertà sono inoltre aggravate dal modo in cui le nostre società stigmatizzano il problema. Questo aspetto fa parte del nostro contesto culturale e delle narrazioni dominanti, che generano una visione approssimativa, influenzando le proposte di soluzione a livello istituzionale. Dal punto di vista delle scienze sociali, è convinzione abbastanza diffusa e fondata che elevati livelli di disoccupazione e povertà costituiscono una perdita di ricchezza e risorse umane per la società nel suo complesso, soprattutto quando dinamiche perverse finiscono per svantaggiare severamente determinate categorie sociali ed aree geografiche ben oltre i livelli "fisiologici" o "frizionali" di disoccupazione e povertà.

Sacche di povertà e disoccupazione rappresentano l'ambiente ideale per la proliferazione di processi di ghettizzazione e di diffusione della criminalità. Sebbene queste considerazioni possano apparire oggi persino banali o scontate (nel diciannovesimo secolo si teorizzava che la criminalità fosse una caratteristica innata correlata alla conformazione anatomica dell'individuo), l'atteggiamento culturale con cui storicamente abbiamo guardato ai poveri ed ai disoccupati è al contrario di decisa condanna e denigrazione.

Questo imprinting culturale è ben riscontrabile nel dibattito pubblico contemporaneo, accettato in maniera più o meno acritica e disinteressata come una fatale legge della natura.

La condanna "tradizionale" dipinge le fasce deboli come inette, inaffidabili, opportuniste o, nei casi peggiori, come criminali. Questo atteggiamento dominante continua a testimoniare l'esistenza della distanza presente tra le diverse classi o gruppi e tende a privilegiare la logica della condanna e dell'esclusione piuttosto che quella della valorizzazione e del benessere collettivo.

La presunta morale per cui la povertà e la disoccupazione rappresenterebbero l'effetto di colpe o vizi individuali ha spesso trovato conferma a livello di policy innalzando lo stigma ad un livello istituzionale (Walker, 2014). Nonostante i fattori di svantaggio e gli ostacoli materiali e simbolici, gli individui in stato di disoccupazione o necessità tendono a muoversi in qualche modo (seguendo Polanyi, 1977), attraverso: la reciprocità (amici, parenti e conoscenti), il mercato (risposta a inserzioni, invio di curriculum alle aziende) e il servizio pubblico (principalmente, il ricorso ai Servizi per l'Impiego).

La possibilità di conseguire risultati effettivi attraverso l'attivazione personale, in assenza di servizi essenziali, resta legata alle caratteristiche personali (titolo di studio, livello di esperienza e così via).

L'attivazione non è tuttavia un processo lineare, né soltanto la conseguenza di buone disposizioni e forti motivazioni individuali, ma è un percorso sociale complesso, che richiede un accompagnamento adeguato ed interventi compensativi delle difficoltà e delle debolezze soggettive. Rimanda a una più ampia responsabilità e ad un impegno pubblico di tipo nuovo (Ambrosini, 2016).

L'attivazione può essere stimolata in un quadro più ampio di accoglienza ed accompagnamento (Ambrosini, 2009), in maniera da rendere realmente effettivo il dettato costituzionale dell'art. 4¹ e dare applicazione a quel diritto al lavoro ed alla partecipazione sociale che spesso rischia di essere disatteso. All'interno di una strategia nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, la problematica reale degli operatori e dei *policy makers* consiste nell'individuazione di correttivi e compensazioni adeguati in risposta alle costanti sfide di crescita e sviluppo del Paese in nome della sostenibilità e di un equo progresso tecnologico.

Da questo punto di vista, la sfida della globalizzazione è stata pagata a caro prezzo, producendo un Mercato del Lavoro caratterizzato da flessibilità, insicurezza e precarietà, scaricandone gli enormi costi sulle generazioni più giovani che ancora oggi pagano elevati tassi di disoccupazione, inattività e precarietà, senza che ciò abbia prodotto risultati apprezzabili in termini di crescita generale. Appare pertanto essenziale affrontare le nuove sfide con una maggiore responsabilità e puntando sul pieno contributo di una società attiva allargata.

UN'ANALISI SOCIALE INTRODUTTIVA

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha affrontato i problemi della povertà e dell'esclusione sociale in termini redistributivi, incardinando le misure di sostegno al reddito in un quadro di "politica attiva del lavoro", teso alla riattivazione dei soggetti in condizione di indigenza ed emarginazione. Il principale obiettivo della misura è stato quindi quello di aggredire la povertà assoluta nel profondo, puntando sulla riattivazione degli individui ridotti in tale condizione. L'avvicinamento o il riavvicinamento al lavoro costituisce il presupposto basilare della misura, vincolando i percettori del sussidio economico ad una partecipazione diretta alla definizione dei loro percorsi di reinserimento nella società attiva. In un Mercato del Lavoro altamente transizionale la capacità di acquisire una forte consapevolezza dell'importanza assunta dalla pianificazione di un percorso professionale rappresenta una competenza assolutamente centrale per affrontare i momenti di discontinuità lavorativa che interessano una quota di lavoratori sempre più elevata. Il contatto diretto con i beneficiari mostra che spesso le persone ai margini sono soprattutto quelle che per i più svariati motivi non hanno potuto contare sulle risorse necessarie per definire, o ridefinire, un percorso professionale in circostanze problematiche. La perdita del lavoro, la maternità, una prolungata esperienza di lavoro nero o irregolare, il semplice avanzare dell'età, l'appartenenza ad un contesto familiare disagiato, la perdita di capacità di svolgere lavori usuranti, scelte inconsapevoli, la disabilità di un parente, sono solo alcuni esempi di "fratture" che, in tante storie individuali, possono generare la diffusa difficoltà a riprogettare un percorso coerente. Questi ed altri eventi critici fanno parte delle biografie di ciascuno di noi, lavoratori, professionisti e imprenditori. Naturalmente, possiamo distinguere in maniera intuitiva tra i soggetti che riescono a fronteggiare le difficoltà ritrovando un percorso ed un equilibrio tra il proprio progetto professionale e di vita e chi, all'opposto, precipita ai margini del Mercato del Lavoro e della società. La prima considerazione, ancor prima che sui valori del merito della formazione, della competenza, della tenacia, dell'operosità, e così via, andrebbe operata sulle risorse disponibili a cui ciascun soggetto è in grado di attingere: saranno infatti coloro che avranno la possibilità di attivare maggiori risorse ad avere più probabilità di costruire un percorso equilibrato con un basso livello di rischio di cadere in povertà.

Non è quindi una disposizione dello spirito o un insieme di caratteristiche innate, decontestualizzate dalla realtà sociale di appartenenza, a rendere alcuni soggetti “fannulloni”, “parassiti” o “assuefatti di assistenza” ma, piuttosto, sembra evidente che sia la carenza di risorse economiche, relazionali, culturali, di salute fisica e psicologica a determinare condizioni di svantaggio di alcuni soggetti rispetto ad altri.

Sono numerose le storie di sofferenza umana ed esclusione sociale che riguardano l’ampia platea dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, i quali, evidentemente non sono nati “percettori” ma si ritrovano ai margini della vita economica e sociale. Dal lavoro sul campo emerge un confronto continuo con ex-piccoli imprenditori, giovani che non hanno proseguito gli studi, donne che non hanno trovato il modo di conciliare carichi familiari e vita lavorativa, lavoratori “usurati” nel corpo e nello spirito da anni di sfruttamento o lavoro irregolare, immigrati che sono tagliati fuori dalle relazioni e non “giocano a calcetto”. Il lavoro quotidiano con i beneficiari del Reddito di Cittadinanza mostra che i gap di competenze non si ravvisano esclusivamente dal punto di vista delle *hard skills*, ma riguardano ancor prima la dimensione più profonda delle meta-competenze. Spesso a mancare è una consapevolezza di sé, all’interno del contesto sociale di riferimento, che può permettere l’utilizzo delle competenze possedute (seppur poche) verso un percorso di formazione o inserimento lavorativo. Non è raro riscontrare investimenti formativi o professionali sviluppati al di fuori di una valutazione razionale e basati su informazioni parziali e frammentarie provenienti dalla rete di relazioni personali. Dietro l’apparente banalità della consulenza sulla costruzione di un Curriculum Vitae troviamo l’idea più profonda che la storia personale di ognuno è il frutto di esperienze professionali, ed in generale di formazione, all’interno di relazioni formali e informali con diverse organizzazioni e istituzioni. La riflessione che ne rappresenta il presupposto è la tessitura del proprio passato professionale e personale con i ricordi, le emozioni, i traumi e le sofferenze, i traguardi raggiunti, le capacità acquisite e le possibili aspirazioni. Nel bilancio delle competenze non troviamo soltanto aree individuali di forza e di miglioramento, ma l’idea che in termini professionali è possibile acquisire una prospettiva lavorativa che comprenda ambizioni, passioni, motivazioni in grado di influire anche sulla vita extra-lavorativa. Svolgere un lavoro appassionante e appagante sarebbe il desiderio di ognuno, ed è un privilegio che riguarda certamente una minoranza, ma lo svolgimento di una qualsiasi attività produttiva (seppur non retribuita come ad esempio nel caso dei PUC²) può rappresentare una opportunità positiva di crescita e formazione. All’interno di queste dimensioni si articola la complessità sociale di un percorso di attivazione individuale, che non può essere standardizzato ma deve individuare un senso coerente per ciascun soggetto. Trasferire sul campo un supporto ai percorsi individuali può, nel medio-lungo periodo, accrescere la consapevolezza degli utenti e dotarli di validi strumenti di auto-orientamento ed auto-attivazione, oltre che agevolare nel breve periodo la messa in atto di impegni ed azioni concrete per l’inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro.

Questa configurazione del Reddito di Cittadinanza contribuisce alla stipula di un nuovo patto sociale, basato su una nuova protezione dopo le infelici stagioni della *flex-insecurity* e delle crisi economiche negli ultimi decenni. La cosiddetta *work alliance* tra operatori e beneficiari ha l’ambizione di ricostruire un patto tra cittadini e istituzioni, mediante una reciproca acquisizione di nuovi diritti e doveri affinché anche i cittadini ai margini possano essere reinseriti nella società attiva. Il ritardo dell’applicazione di una misura del genere rispetto alla maggioranza dei paesi europei crea sicuramente un gap operativo nel rodaggio del sistema, il cui funzionamento si ritiene ancora più fondamentale alla luce delle sfide economiche e sociali accelerate dalla pandemia globale. Il nostro Mercato del Lavoro già in precedenza evidenziava noti fattori di rischio nella precarietà, nella crescente segmentazione e compartimentazione “a clessidra”, nella crescita dei *working poors* e nella prospettiva della disoccupazione tecnologica.

² Progetti Utili alla Collettività

Ebbene, la quarta rivoluzione industriale e la sempre più imminente riconversione dei nostri sistemi produttivi in ottica digitale e sostenibile, richiederà il possesso di competenze sempre più sofisticate e “costose”, dunque meno accessibili alla vasta platea di lavoratori svantaggiati o che rischiano di trovarsi tali. Da questo punto di vista il Reddito di Cittadinanza, come è accaduto durante la pandemia, offre una rete di protezione sociale che prescinde dal tipo di condizione professionale e limita il rischio di marginalizzazione per gli individui e le famiglie.

DEFINIZIONI E FINALITÀ DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Reddito di Cittadinanza è stato istituito ufficialmente il 28 Marzo 2019 con la Legge n. 26/19, di conversione del DL 29 gennaio 2019, n. 4; anche se ha iniziato ad esplicare la sua operatività già il 6 Marzo del 2019 (con l'inoltro delle prime domande).

Come anticipato in precedenza il RdC è stato concepito come misura per aggredire la povertà assoluta in Italia, in piena coerenza, anche ultimamente, con le linee guida della “Strategia Europea 2020” sul tema del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: Gli obiettivi dettati dalla strategia perseguivano una riduzione complessiva del numero dei cittadini in stato di povertà all'interno dell'Unione Europea al fine di ridurre le disuguaglianze e rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. L'Italia, in questo quadro, si presenta come uno degli Stati Membri, con Estonia e Romania, in cui si è riscontrato il maggior aumento della povertà, sia in termini assoluti che relativi, nel periodo post-crisi.

Il Reddito di Cittadinanza nella sua definizione originaria è presentato 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”³.

Si evince, dunque, da tale definizione che le finalità del RdC sono molteplici e fondate su due pilastri:

- A. **Il beneficio economico**, erogato mensilmente tramite una carta di pagamento elettronico (Carta RdC);
- B. **Il percorso personalizzato** di accompagnamento all'inserimento lavorativo e/o all'inclusione sociale (Patto per il Lavoro e Patto per l'inclusione sociale).

Il beneficio economico è riconosciuto ad interi nuclei familiari che siano in possesso di specifici requisiti reddituali, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. L'ammontare del beneficio comprende un'integrazione al reddito fino al raggiungimento della soglia dei 6.000 euro annui, calcolati su un singolo individuo, a cui si somma una quota di integrazione per il pagamento del canone di affitto fino ad un massimo di 3.360 euro annui (1.800 euro annui per il pagamento della rata mensile in costanza di un mutuo d'acquisto). I valori sono adeguati ad ogni nucleo familiare sulla base del numero dei componenti e, in maniera ulteriore, nel caso di presenza di persone non autosufficienti o gravemente disabili.

Di seguito la tabella che mostra l'integrazione reddituale massima per ogni tipologia di composizione familiare, in base alle relative scale di equivalenza:

Tabella B.1 – Importo massimo beneficio RdC in base alla composizione nucleo familiare e alla scala di equivalenza

Composizione nucleo familiare	Scala di equivalenza	Beneficio massimo annuale
1 adulto	1	6.000,00 €
1 adulto e 1 minore	1,2	7.200,00 €
2 adulti	1,4	8.400,00 €
2 adulti e 1 minore	1,6	9.600,00 €
2 adulti e 2 minore	1,8	10.800,00 €
2 adulti e 3 minore	2	12.000,00 €
3 adulti e 2 minore	2,1	12.600,00 €
4 adulti	2,1	12.600,00 €
4 adulti (o 3 adulti e 2 minori) tra cui una persona in condizione di disabilità grave o non autosufficiente	2,2	13.200,00 €

Per quanto riguarda la decorrenza e la durata:

- Il beneficio economico decorre dal mese successivo a quello della richiesta;
- È riconosciuto per un periodo continuativo non superiore ai 18 mesi, periodo durante il quale devono permanere le condizioni previste dai requisiti di accesso alla misura;
- Può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di 1 mese prima di ciascun rinnovo. La sospensione non si applica per la pensione di cittadinanza.

Il secondo pilastro del Reddito di Cittadinanza è costituito dall'elemento di politica attiva, così come esplicitato all'art. 4 del DL 4/2019: *“L'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro (DID), nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel Mercato del Lavoro e all'inclusione sociale”*. Nel disegno operativo della misura, l'applicazione della parte di politica attiva vincola i beneficiari ad adempiere a quanto stabilito nel Patto per il Lavoro, pena l'applicazione di sanzioni che possono arrivare fino alla revoca del beneficio. La cooperazione istituzionale tra gli enti coinvolti, - in particolare, l'INPS, il MLPS (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), i CPI (Centri per l'Impiego) e ANPAL -, permette di individuare i soggetti tenuti all'obbligo di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o, in alternativa, di inclusione sociale. Di seguito il MLPS identifica i beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il Lavoro, individuando i componenti dei nuclei familiari idonei al lavoro, destinatari delle diverse misure di politica attiva.

Dal momento in cui il beneficiario riceve il RdC, scatta la definizione del percorso individuale che comprende le attività di accoglienza presso il CPI di riferimento, l'orientamento e accompagnamento al lavoro che confluiranno nell'acquisizione degli strumenti necessari alla riattivazione personale ed alla ricezione dell'offerta congrua di lavoro.

Il percorso è schematizzabile in 9 step che coinvolgono in maniera reciproca il beneficiario ed i diversi soggetti istituzionali coinvolti:

1. Registrazione nel sistema nazionale online da parte del beneficiario;
2. Convocazione presso il CPI;
3. Primo appuntamento al CPI;
4. Percorso per la sottoscrizione del Patto per il Lavoro;
5. Elaborazione e sottoscrizione del Patto per il Lavoro;
6. Attuazione del Patto per il Lavoro;
7. Realizzazione delle attività relative alla fruizione dell'Assegno di Ricollocazione;
8. Verifica della consultazione del sistema nazionale online per l'incontro domanda-offerta;
9. Offerta congrua di lavoro.

Giova ricordare che non tutti i beneficiari sono tenuti alla stipula di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo. La norma prevede casi di esclusione ed esonero in diverse circostanze oggettive e documentabili. Sono esclusi "a monte" i beneficiari che presentano i requisiti oggettivi, indicati esplicitamente dalla normativa e individuati dall'INPS (età, stato occupazionale, invalidità, e così via). I beneficiari esonerati sono comunque convocati presso i CPI ed assumono tale status se nel corso del primo colloquio sono appurati impedimenti temporanei tra quelli previsti dalla normativa (es. presenza di carichi di cura, frequenza di corsi di studio, ecc.).

L'ARCHITETTURA DEL REDDITO DI CITTADINANZA

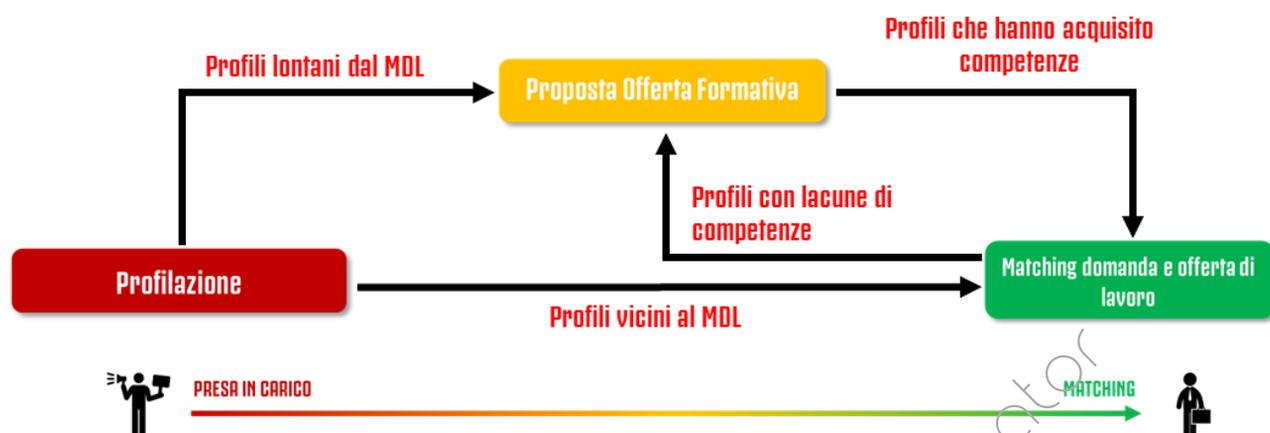
Il percorso RdC può essere sintetizzato all'interno di un flusso di attori e attività che si dipana attraverso diverse fasi operative, dall'inizio del processo (convocazione, presa in carico, profilazione, firma del Patto per il Lavoro) alla sua conclusione (offerta congrua per il beneficiario e monitoraggio del rapporto di lavoro).

Utilizzando un'immagine, il circuito del RdC può essere commisurato all'attività di restauro di un immobile. Se paragoniamo il beneficiario ad un edificio la cui struttura presenta delle criticità più o meno profonde, a partire dalla stabilità fino alle prestazioni energetiche o agli elementi architettonici di adeguamento al contesto urbano di riferimento, è possibile effettuare diverse analogie. La prima convocazione e la profilazione rappresentano l'individuazione dell'edificio e la "diagnosi" sulle criticità. Successivamente, la definizione del percorso personalizzato rappresenta il progetto di ristrutturazione di cui le attività di orientamento, tutoring e formazione ne rappresentano il "cantiere", fino ad arrivare alla fase di matching con la domanda di lavoro che rappresenta la fase in cui il bene può essere di nuovo abitato o collocato sul mercato.

È chiaro che tutto ciò rappresenta solamente una metafora utile a comprendere concettualmente il processo di attivazione dei beneficiari. Ma come ben sappiamo i percettori RdC non sono oggetti materiali e per ovvi motivi il "processo di lavorazione" non può essere standardizzato né subito passivamente. Ad esempio, in alcuni (rari) casi il percettore può possedere un profilo già sufficientemente idoneo per passare direttamente alla fase di incrocio domanda e offerta di lavoro senza la necessità di un corso di formazione che ne accresca le competenze. Anche i tempi e le azioni da svolgere variano da persona a persona, proprio per questo si parla di "Piano Personalizzato" per ogni beneficiario.

Il processo può essere sinteticamente rappresentato attraverso il seguente diagramma di flusso che ne schematizza fasi e passaggi.

Grafico B.1 - Diagramma di flusso semplificato percorso RdC



Per la descrizione sistematica delle diverse fasi del processo rappresentato nel grafico si rimanda alla sezione del Report dedicata alle attività dei Navigator (Paragrafo 1.1).

I LEP E I NUOVI DIRITTI DEL CITTADINO

“Con l’espressione “Livelli essenziali delle prestazioni” (LEP) si fa riferimento a specifici servizi e attività finalizzati a soddisfare l’interesse o il bisogno di un soggetto titolare di un diritto. (...) La loro definizione spetta allo Stato, mentre la realizzazione compete ai livelli territoriali. In generale, la determinazione e la salvaguardia dei livelli essenziali fa riferimento alla garanzia della presenza sul territorio nazionale di servizi in grado di rispondere alle esigenze fondamentali dei cittadini, connesse ad una serie di diritti sociali, quali l’istruzione, la formazione, la salute, l’assistenza”⁴.

Introdotti per la prima volta dalla L. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, come LEA - livelli essenziali di assistenza -, nel corso del tempo sono stati oggetto di plurimi interventi normativi, tra i quali è opportuno menzionare, in primo luogo, l’art. 117 della Costituzione, che al comma 2, lettera m, ne attribuisce allo Stato la determinazione ed il compito di garantirli su tutto il territorio nazionale; in secondo luogo, il D.M. dell’11 gennaio 2018 n. 4, con il quale è stato introdotto per la prima volta il concetto di livello essenziale delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale sia alle persone che cercano lavoro che alle imprese. Tale norma ha quindi dato attuazione, concretizzandoli in diritti esigibili, a quanto previsto dal D.lgs. 150/2015, definendone i contenuti ed i requisiti quantitativi e qualitativi, indicando puntualmente le prestazioni da erogare, articolate in attività specifiche e risultati attesi ed individuando gli standard di servizio ed i relativi costi, definiti con delibera ANPAL n. 43 del 2018⁵.

La tabella che segue riporta schematicamente i LEP relativi ai servizi da erogare alle persone in cerca di occupazione:

⁴ ANPAL Servizi, I Servizi per l’Impiego: cenni normativi, compiti e attività, 2020

⁵ Delibera ANPAL n. 43 del 21.12.2018

Grafico C.1 – Lista Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)

LEP	DESCRIZIONE
A) Accoglienza e prima informazione	I servizi di prima informazione consistono in un iniziale approccio con la persona, finalizzato a fornirgli indicazioni sui Servizi per il Lavoro, sul sistema di profilazione e sul percorso di attivazione della persona, nonché sulle opportunità di formazione e lavoro, anche con riferimento alle possibilità di mobilità professionale transnazionale tramite Eures.
B) DID, Profilazione e aggiornamento della Scheda Anagrafica professionale	La profilazione è lo strumento che misura la distanza della persona dal Mercato del Lavoro. L'attività di profilazione consiste nella raccolta dei dati della persona relativamente al percorso formativo e lavorativo intrapreso fin a quel momento. Tutte le informazioni acquisite dai servizi nell'attività di orientamento e di profilazione confluiscono nella Scheda Anagrafica professionale.
C) Orientamento di base	Il Servizio di orientamento di base analizza le competenze della persona in relazione alla situazione del Mercato del Lavoro locale, la supporta nella comprensione del proprio bisogno (analisi della domanda) e mira ad orientare la persona sulle opportunità di formazione e lavoro che meglio si adattano al suo profilo, definendo gli atti di ricerca attiva, in un percorso individualizzato di inserimento e di disponibilità allo svolgimento di determinate attività, formalizzate poi nel "Patto di Servizio personalizzato". La profilazione qualitativa (a compendio di quella quantitativa effettuata sul sistema informativo unitario) è condotta con la finalità di calibrare la costruzione del percorso personalizzato di inserimento/reinserimento professionale. Il servizio prevede per i beneficiari NASPI anche la messa a conoscenza della persona sull'opportunità dell'Assegno di Ricollocazione.
D) Patto di Servizio personalizzato	L'elaborazione del Patto di Servizio personalizzato prevede la definizione di un percorso individuale coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali della persona ed alla profilazione. Il Patto di Servizio personalizzato deve contenere almeno i seguenti elementi: a) l'individuazione di un responsabile delle attività; b) la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte da ANPAL; c) la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi; d) la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività; e) le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività. Nel patto deve essere, inoltre, riportata la disponibilità del richiedente alle seguenti attività: a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; c) accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite ai sensi dell'articolo 25 del D.lgs. 150/2015.
E) Orientamento specialistico	E' un servizio volto a rendere la persona più consapevole attraverso una lettura approfondita del contesto di appartenenza, la ricostruzione e la valorizzazione della sua storia professionale e formativa, delle competenze e delle risorse personali di cui dispone, al fine di definire i percorsi più idonei e rispondenti alle sue potenzialità in funzione di un percorso di inserimento/reinserimento lavorativo, di qualificazione o riqualificazione professionale o di autoimpiego ed in relazione alle opportunità offerte dal Mercato del Lavoro locale.
F1) Accompagnamento al lavoro	Servizi che mirano a supportare la persona nella ricerca di un'opportunità di lavoro tra quelle disponibili anche attraverso laboratori di ricerca attiva. Il servizio può essere svolto in sessioni di gruppo, rivolte a target specifici. Il fine è favorire l'attivazione della persona e lo sviluppo di abilità di ricerca del lavoro, supportandola operativamente nella realizzazione del piano di ricerca attiva del lavoro e progettando le misure di inserimento lavorativo e/o formativo, garantendo assistenza nelle fasi di avvio e gestione delle esperienze di lavoro, nel rispetto della normativa in materia.

LEP	DESCRIZIONE
F2) Avviamento alla formazione	Il servizio è volto alla promozione di una esperienza formativa on the Job ai fini di un incremento delle competenze. Il servizio predispone la Convenzione, il Progetto formativo individuale e il Dossier individuale del tirocinante con il soggetto ospitante e il tirocinante. Il servizio rilascia al termine del tirocinio, sulla base del Piano formativo individuale e del Dossier individuale l'attestazione dell'attività svolta durante il periodo di tirocinio.
F3) Incontro domanda offerta	Servizio volto a realizzare l'inserimento o il reinserimento della persona nel Mercato del Lavoro favorendo l'incontro tra la domanda di lavoro espressa dalle imprese e l'offerta.
G) Supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo (assegno di ricollocazione)	<ul style="list-style-type: none"> - Rilascio dell'assegno di ricollocazione; - Assistenza alla persona e tutoraggio mediante assegno di ricollocazione. Servizio che mira ad assistere in modo continuativo nella ricerca di lavoro il percettore di NASPI, la cui disoccupazione ecceda i 4 mesi, in tutte le attività necessarie alla sua ricollocazione, attraverso lo svolgimento di un primo appuntamento con assegnazione di un tutor e la definizione e condivisione di un programma personalizzato per la ricerca attiva di lavoro; - Ricerca intensiva di opportunità occupazionali mediante l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione. Servizio finalizzato alla ricollocazione dei percettori di NASPI, la cui disoccupazione ecceda i 4 mesi, a cui sia stato rilasciato l'assegno, attraverso una specifica attività di supporto nell'avvio e ingresso nel mondo del lavoro mediante la promozione del profilo professionale del titolare dell'AdR verso i potenziali datori di lavoro, lo scouting delle imprese, la selezione delle principali vacancy, l'assistenza alla preselezione, sino alle prime fasi di inserimento in azienda).
H) Avviamento a formazione	Servizio che permette di fornire alla persona gli strumenti per conoscere l'offerta formativa per l'adeguamento delle competenze, la qualificazione e riqualificazione professionale, anche ai fini dell'autoimpiego.
I) Gestione di incentivi alla mobilità territoriale	<p>Servizio volto ad informare la persona su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le opportunità occupazionali o di tirocinio, - gli incentivi per la mobilità in altro territorio rispetto alla Regione di domicilio; - i soggetti preposti al supporto alla mobilità territoriale.
K) Predisposizione di graduatorie per l'avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione	L'avviso è pubblicato su istanza della pubblica amministrazione. Il servizio, verificata la presenza nell'istanza delle informazioni necessarie, procede alla pubblicazione dell'avviso. La raccolta delle candidature avviene secondo le modalità previste nell'avviso. Il servizio inserisce i dati dei candidati e applicando i criteri in uso, formula la graduatoria. Il servizio effettua i controlli amministrativi sulle dichiarazioni dei soggetti utilmente collocati in graduatoria. Il servizio approva la graduatoria e la trasmette all'ente che ha richiesto l'avviamento a selezione. Il servizio risponde alle richieste di accesso agli atti, giustifica le posizioni in graduatoria.
L) Promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile	Servizio che mira a garantire la verifica dei requisiti delle persone che possono essere avviate nei progetti approvati per lo svolgimento presso le amministrazioni pubbliche competenti di attività socialmente utili, ai sensi della normativa vigente. Attraverso il servizio si rende trasparente il processo con la pubblicazione del bando, la raccolta delle candidature dei lavoratori e la verifica dei requisiti.
M) Collocamento mirato	Il servizio viene svolto dall'operatore in front office in presenza della persona al fine di iscrivere la al collocamento mirato e, in un secondo momento, in back office per la verifica dei requisiti.

LEP	DESCRIZIONE
N) Presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità	Il servizio effettua una rilevazione e valutazione delle caratteristiche di fragilità e viene costruito un programma personalizzato di intervento comprendente azioni finalizzate a contrastare le diverse fragilità/vulnerabilità di cui la persona è portatrice. Il programma personalizzato può inserirsi in un piano di interventi rivolti all'insieme del nucleo familiare.
O) Supporto all'autoimpiego	<p>Servizio di carattere orientativo che mira a verificare con la persona le attitudini imprenditoriali e renderla consapevole sul processo di sviluppo dell'idea e sulle reali propensioni individuali. Alla persona viene presentata la panoramica degli enti sul territorio titolati a supportare i processi di avvio d'impresa, anche attraverso incentivi e a seguirne i primi passi con il tutoraggio. Le azioni possono essere realizzate sia in modalità <i>one to one</i> nei percorsi personalizzati, sia in modalità di gruppo per le attività di formazione e tutoring.</p> <p>Il servizio interviene dopo le prestazioni di cui alle lettere A), B), C), D) e E).</p>

Le prestazioni rivolte alle imprese comprendono:

P) Accoglienza e informazione	<p>Le imprese, i professionisti e i soggetti abilitati a rappresentarli vengono supportati nell'acquisizione di informazioni utili a verificare la regolarità della propria posizione in relazione alla disciplina giuslavoristica, ad utilizzare nel modo appropriato incentivi, agevolazioni e forme contrattuali specifiche.</p> <p>Vengono inoltre orientati all'accesso ai servizi erogati dalla rete territoriale per il lavoro.</p>
Q) Incontro Domanda Offerta	Servizio volto a soddisfare il fabbisogno di personale delle imprese favorendo l'incontro tra la domanda di lavoro espressa dalle imprese e l'offerta, anche in relazione al lavoro autonomo.
R) Attivazione dei tirocini	<p>Servizio volto a soddisfare la domanda di tirocinio espressa dalle imprese, supportandole nella fase di attivazione e di gestione amministrativa dello strumento.</p> <p>Il servizio predispose la Convenzione, il Progetto formativo individuale e il Dossier individuale del tirocinante con il soggetto ospitante e il tirocinante.</p> <p>Il servizio rilascia al termine del tirocinio, sulla base del Piano formativo individuale e del Dossier individuale l'attestazione dell'attività svolta durante il periodo di tirocinio.</p>
S) Collocamento mirato	Servizio volto a permettere ai datori di lavoro pubblici e privati di assolvere all'obbligo di assunzione dei disabili e delle altre categorie protette fornendo le informazioni e l'assistenza di cui necessitano.

In accordo con le Regioni e la Province Autonome, ANPAL ha provveduto a definire gli standard di servizio con la Delibera succitata. Nel provvedimento si esplicita che “le schede di dettaglio degli standard sono infatti da intendere come parte integrante dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, definiti nell'Allegato B al DM 4/2018 e sono articolate in due sezioni”.

La **prima sezione**, contiene i Requisiti strutturali, individuati sulla base di una comparazione degli standard regionali e rappresentano gli aspetti fisici e logistici delle strutture. Sono trattati attraverso una specifica sulle caratteristiche degli spazi dedicati all'accoglienza dell'utenza, ai colloqui (individuali e/o di gruppo), all'auto consultazione, alla necessità di supporti informatici.

La **seconda sezione** contiene, per ciascun LEP:

- Requisiti strumentali: rappresentano la modulistica e tutti gli strumenti (anche metodologici) di supporto all'erogazione dei servizi.
- Requisiti professionali: rappresentano la sintesi degli elementi di competenza, conoscenze e capacità derivate dall'analisi delle competenze delle qualificazioni regionali associate all'ADA (Aree Di Attività) prevalente, ritenute essenziali per la gestione professionale della prestazione e maggiormente aderenti a ciascun LEP⁶.

IL SISTEMA DEI SERVIZI PER IL LAVORO IN ITALIA

D

L'attuale sistema dei Servizi per l'Impiego italiano è, come negli altri Paesi europei, un sistema misto pubblico-privato. Il processo di riforma e di modernizzazione dei Servizi per il Lavoro si è realizzato a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso, ed è stato caratterizzato da due fenomeni paralleli: da un lato il progressivo decentramento delle competenze in materia di organizzazione dei Servizi per l'Impiego e delle politiche attive; dall'altro, la graduale apertura del Mercato del Lavoro ad operatori privati, con il conseguente superamento del monopolio pubblico della gestione dei Servizi per l'Impiego, introdotto dal Ministero del Lavoro nel 1949 con l'istituzione degli Uffici di Collocamento.

Le tappe principali di tale processo possono essere sinteticamente individuate come segue:

1. la **Legge Bassanini** (L.59/1997) attua il trasferimento delle competenze dallo Stato, cui assegna un ruolo di coordinamento, alle Regioni;
2. il **D.lgs. 469/1997** istituisce strutture decentrate a gestione provinciale, denominate Centri per l'Impiego (CPI), con funzioni di erogazione di servizi volti a prevenire la disoccupazione e di sostegno alle fasce deboli con strumenti di politica attiva del lavoro, quali l'orientamento, l'attivazione di tirocini formativi, attività di consulenza alle imprese e di incontro domanda/offerta di lavoro. Lo stesso decreto permette per la prima volta ad agenzie private, previa autorizzazione ministeriale, di svolgere attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro;
3. la **legge Biagi** (L.30/2003), ed il successivo **D.lgs. 276**, introducono nel nostro ordinamento i due istituti dell'Autorizzazione e dell'Accreditamento che abilitano soggetti privati in possesso di specifici requisiti certificati, ad operare nel Mercato del Lavoro ed a svolgere determinate funzioni definite dalla legge;

4. la **legge Delega 183/2014**, meglio nota come **Jobs Act**, ed in particolare il **D.lgs. 150/2015**, l'ultimo intervento normativo in materia di riorganizzazione del sistema dei Servizi per l'Impiego, ne ridisegna il modello di *governance* attraverso l'attribuzione di ruoli, funzioni e responsabilità ai diversi soggetti istituzionali, pubblici e privati, che costituiscono la rete dei Servizi per il Lavoro, con la duplice finalità di bilanciare le politiche passive di sostegno al reddito con le politiche attive, sulla base del principio di **condizionalità**, per favorire l'occupabilità delle persone in cerca di lavoro e di garantire su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle specificità territoriali e delle autonomie locali, l'omogeneità dei servizi erogati e l'osservanza dei livelli minimi delle prestazioni offerte a cittadini ed imprese.

LA GOVERNANCE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

L'attuale quadro normativo che definisce l'assetto del sistema dei Servizi per l'Impiego attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

- La definizione delle linee di indirizzo triennali e degli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, ivi comprese quelle inerenti il collocamento dei disabili e l'inserimento lavorativo dei lavoratori stranieri;
- L'indirizzo sul sistema della formazione professionale continua, ivi compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali;
- La specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale;
- La verifica ed il controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni ed il monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro.
- Il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, l'agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.

Alle Regioni ed alle Province Autonome compete la programmazione e l'attuazione di interventi e misure di politica attiva nel quadro degli obiettivi prefissati. Con il D.lgs. 150/2015 i Centri per l'Impiego divengono infatti articolazioni territoriali delle Regioni con compiti amministrativi ed operativi, sui quali ci si soffermerà a breve. Va segnalato in proposito l'accordo raggiunto nel 2018 tra Stato e Regioni⁷ in merito alla definizione puntuale delle attività e dei servizi che queste sono tenute ad assicurare ai propri utenti e che si configurano come Livelli Essenziali delle Prestazioni, cioè prestazioni che spettano di diritto ai cittadini in applicazione di quanto previsto dalla Costituzione.

Il medesimo decreto, infine, istituisce a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, ANPAL, ed il suo braccio operativo, ANPAL Servizi S.p.A., con funzioni di raccordo tra Stato, Regioni e Province Autonome, attraverso la definizione di standard di servizio, di metodologie e strumenti unitari per l'attuazione della strategia nazionale, di coordinamento della rete dei soggetti pubblici e privati che erogano Servizi per il Lavoro ed infine di gestione del Sistema Informativo Unitario per il lavoro (SIU), che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

Le informazioni del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro costituiscono il patrimonio informativo comune del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS, dell'INAIL, delle Regioni e Province Autonome, nonché dei CPI per lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali. Esse sono, inoltre, la base informativa per la formazione e il rilascio del *fascicolo elettronico del lavoratore*, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali.

Ad oggi, dunque, la rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale (artt. 1, 4, 35 e 37 della Costituzione) ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito (art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), garantendo servizi che assicurino attraverso l'operatività delle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze richieste dai datori di lavoro ed il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro dei lavoratori disoccupati.

Dunque riepilogando, la rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati:

- L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro «ANPAL»;
- Le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro (CPI);
- L'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito;
- L'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro;
- Le Agenzie per il lavoro, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione e i soggetti accreditati ai Servizi per il Lavoro;
- I fondi interprofessionali per la formazione continua ed i fondi bilaterali;
- INAPP e ANPAL Servizi S.p.A.;
- Il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado

IL RUOLO DEI CPI

La riforma introdotta dal D.lgs. 150/2015 attribuisce ai Centri per l'Impiego, in qualità di operatori pubblici coordinati dalle Regioni, la funzione di fornire alle persone in cerca di occupazione ed ai lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro o a rischio di disoccupazione, servizi idonei a valorizzare le competenze acquisite, a definire percorsi di aggiornamento e/o riqualificazione professionale, a rafforzare le capacità di trovare lavoro in raccordo con i sistemi di istruzione e formazione professionale e con il tessuto produttivo locale ed i fabbisogni occupazionali delle imprese.

Più specificamente, i servizi e le misure di politica attiva del lavoro comprendono:

- Orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del Mercato del Lavoro locale e profilazione;
- Ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; .

- Orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea;
- Orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;
- Avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- Accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;
- Promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;
- Gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;
- Gestione di incentivi alla mobilità territoriale;
- Gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti;
- Promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile

Tra le attività che devono essere erogate in via esclusiva dai Centri per l'Impiego, sebbene in alcuni casi le Regioni possano prevedere delle deroghe, vi sono:

- Il profiling del disoccupato al fine di determinare la sua distanza dal Mercato del Lavoro;
- La sottoscrizione del Patto di Lavoro/Servizio personalizzato;
- La presa in carico per usufruire dei servizi di politica attiva;
- La gestione dei meccanismi di condizionalità che prevedono l'applicazione di sanzioni in caso di mancata osservanza degli obblighi previsti dal Patto o di rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua".

La centralità del ruolo attribuito ai Centri per l'Impiego nella riorganizzazione ed il rilancio dei servizi pubblici per il lavoro, unitamente all'obbligo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, hanno evidenziato la necessità di definire e realizzare un processo di sostanziale ammodernamento, sia sotto il profilo organizzativo, sia in termini di risorse professionali e strutturali, che ad oggi, sebbene avviato, è ben lungi dall'essere concluso.

Come ha infatti evidenziato l'ultimo (ed unico) "Rapporto di monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei Servizi per il Lavoro 2017"⁸ curato dall'ANPAL, l'effettiva possibilità di offrire i servizi che la legge prevede è strettamente correlata alla disponibilità di risorse umane e strutturali adeguate allo svolgimento dei compiti previsti.

L'Italia, sia pure con differenze territoriali in alcuni casi molto marcate, presenta nel suo insieme un quadro di sostanziale inadeguatezza quantitativa e qualitativa, sia per quanto concerne il personale addetto, sia in termini di dotazioni infrastrutturali. Il numero degli addetti ai Centri per l'Impiego, infatti, nel 2017 era di 7.934 unità, con un carico di lavoro per ciascun operatore di circa 380 persone (stimate in oltre 900 se considerato il numero degli utenti potenziali dei servizi). Quanto ai livelli d'istruzione, il 56% degli operatori risultava in possesso di un diploma di scuola media superiore, il 28% di una laurea o di un titolo superiore ed infine il 12% della sola licenza media inferiore.

Non può dunque sorprendere che i servizi per i quali nel Rapporto venivano segnalate le maggiori criticità fossero quelli specialistici, quali la redazione dei bilanci di competenze, la costruzione di percorsi individualizzati di formazione ed avviamento al lavoro, il tutoring allo start up, etc. e che i profili professionali da integrare all'interno dei CPI, fossero individuati in orientatori e psicologi (33,7%), consulenti d'azienda, giuristi (13,9%) e mediatori culturali (10,9%), pari a quasi al 60% di tutto il personale ritenuto necessario.

Infine, ma non da ultimo, accanto alla carenza di personale qualificato, il rapporto segnalava un'insufficiente dotazione di strumentazioni informatiche che assicurasse l'operatività online e l'accesso a banche dati, riducendo drasticamente l'efficienza e l'efficacia delle attività e la qualità dei servizi offerti all'utenza, cosa particolarmente marcata nelle Regioni meridionali del paese.

Alla luce di questi dati, è stato formulato un primo Piano di Rafforzamento dei Servizi per il Lavoro e delle misure di politica attiva, concordato tra Stato, Regioni e Province Autonome ed approvato dalla Conferenza Unificata nel dicembre del 2017, destinato all'ampliamento degli organici, alla formazione del personale e ad interventi di ammodernamento di reti e strumentazioni informatiche. A questo è seguito un Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle misure di politica attiva, deliberato in sede di Conferenza Stato Regioni nell'aprile del 2019, successivamente all'introduzione del Reddito di Cittadinanza. La misura avrebbe infatti inevitabilmente incrementato il carico di lavoro del personale dei Centri per l'Impiego tenuti ad accogliere i beneficiari, a definirne i Patti per il Lavoro e ad accompagnarli nei percorsi di inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro. Per rispondere a questa esigenza la legge istitutiva del Reddito di Cittadinanza ha previsto l'impiego dei Navigator, con funzioni di affiancamento e supporto agli operatori dei CPI nelle diverse fasi previste dalla misura, assunti con contratto di collaborazione da ANPAL Servizi S.p.A. società in house dell'ANPAL. Il Decreto Ministeriale del 7 Agosto 2020, infine, ha aggiornato il riparto delle risorse finanziarie e il numero degli operatori aggiuntivi per ciascuna Regione, oltre che prevedere le modalità con cui le risorse possano essere investite.

La maggior parte degli Stati Europei ha già da tempo adottato sistemi efficaci a garanzia di un reddito minimo che, come il Reddito di Cittadinanza in Italia, prevedono delle condizionalità, cioè obblighi che i percettori di sussidi si impegnano a rispettare, finalizzati all'inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro. In questo breve paragrafo si prenderanno in considerazione, a mero titolo esemplificativo, due misure adottate rispettivamente in Germania e Francia, l'*Arbeitslosengeld* ed il *Revenu solidarité II*.

In Germania, con la riforma Hartz IV, l'indennità di disoccupazione viene concessa per un massimo di 12 mesi e mantiene il suo carattere previdenziale rimanendo in linea con l'ultimo stipendio percepito. Il sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) che invece veniva concesso senza limiti di tempo, condizionato alla circostanza che il richiedente fosse indigente, è stato accorpato con il sussidio sociale (*Sozialhilfe*), calcolato in funzione di un livello minimo di reddito che garantisca un'esistenza dignitosa ed erogato come "*Arbeitslosengeld II*". Quest'ultimo non è stimato sul reddito precedente, ma viene valutato sulle esigenze normali di vita del beneficiario, cioè considerando il suo nucleo familiare ed i suoi mezzi.

Il legislatore interviene anche dal punto di vista delle Politiche Attive del Lavoro, essendo il disoccupato tenuto a dimostrare la sua volontà di attivarsi per trovare un impiego. Secondo la legge Hartz, il beneficiario non può rifiutare una "ragionevole" offerta di lavoro né misure di inserimento, pena la riduzione o interruzione dell'*Arbeitslosengeld II*.

Per "ragionevole" si intende qualsiasi lavoro ad eccezione di quelli non fisicamente sostenibili dal beneficiario e tali da mettere a rischio il futuro esercizio della professione svolta fino a quel momento, o che entrino in conflitto con eventuali carichi di cura di figli minori di tre anni o di altri membri della famiglia. Vengono considerati ragionevoli anche lavori non corrispondenti alla formazione ed all'attività professionale svolta in precedenza, o di livello inferiore alla qualificazione posseduta.

Nel Novembre 2019 la Corte Costituzionale federale tedesca, intervenendo in via incidentale, è stata chiamata a pronunciarsi proprio sulla legittimità delle sanzioni che nascono dall'applicazione della condizionalità della legge Hartz IV, ritenendole incompatibili con la Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania, in quanto prevedono la riduzione del sussidio mensile per coloro che rifiutano le proposte "ragionevoli" del Jobcenter. La Corte si è quindi interrogata sulla legittimità della riduzione del beneficio, in particolare nel caso in cui tale riduzione comporti per il beneficiario un livello di reddito inferiore al minimo ritenuto essenziale per vivere.

Il concetto di minimo esistenziale o vitale è centrale nella pronuncia, per la quale il legislatore potrà introdurre obblighi di collaborazione attiva che dovranno tuttavia essere idonei, necessari e ragionevoli rispetto all'obiettivo perseguito e sempre con la garanzia di mantenere un'esistenza dignitosa.

Altro esempio utile per una valutazione comparata è quello del *Revenu de solidarité active* (Rsa), istituto di contrasto alla povertà e sostegno al lavoro. Il legislatore francese, a causa del perdurare della crisi economica, ha fatto propria la convinzione che sia ingiusto e controproducente non prevedere forme di sostegno al reddito per i disoccupati.

Scopo del Rsa è l'introduzione di un sistema unitario che coniughi le soluzioni previdenziali con le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sociale, sostituendo le prestazioni pubbliche già presenti.

Un fondamentale aspetto dell'Rsa è quello di coniugare la prestazione sociale con un sistema di oneri che promuovano il ritorno del beneficiario sul Mercato del Lavoro: l'obiettivo è garantire sempre il diritto al reddito minimo. A questo si aggiunge un accompagnamento sociale professionale per reinserire permanentemente il beneficiario nel mondo del lavoro.

Una particolarità del sistema francese dell'Rsa è quello di essere anche finalizzato ad indurre i beneficiari della misura non solo a cercare un'occupazione, ma a migliorare, per quanto possibile, la propria posizione lavorativa e reddituale qualora questa sia insoddisfacente, per realizzare una piena integrazione sociale e professionale. Per questo motivo l'Rsa è costituito in un modo duplice: vi è un reddito minimo garantito per coloro che non hanno redditi da lavoro (*Rsa socle*) ed un'integrazione economica per coloro che invece hanno un'occupazione a tempo parziale o un impiego precario, che non consente loro di soddisfare i bisogni essenziali (*Rsa activité*). Il concetto di reddito minimo garantito quindi è assicurato tramite l'*Rsa socle*, mentre, per chi ha un'occupazione l'Rsa, costituisce un complemento al reddito.

Con la Loi n.2015-994 il *Rsa activité* insieme al *Prime pour l'emploi*, imposta negativa sul reddito consistente in uno sconto fiscale per i redditi più bassi, sono stati sostituiti dal *Prime d'activité* (Pa). Il Pa viene versato mensilmente a partire dal compimento della maggiore età e non è imponibile; tale diritto viene riconosciuto ai lavoratori prendendo in considerazione la composizione del nucleo familiare.

A differenza dell'*Rsa activité*, il beneficio è esteso anche a studenti, tirocinanti o apprendisti, i cui redditi superano il 55% del salario orario minimo legale o con figli a carico.

All'importo del Pa può essere aggiunto un ulteriore bonus individuale sulla base del salario orario minimo legale; l'importo però sarà sempre co-dipendente dall'insieme dei redditi del beneficiario e sarà corrisposto nei limiti di una certa soglia.

anna
Associazione Nazionale Navigator

anna

Associazione Nazionale Navigator

33%

Percettori in
carico che
hanno trovato
un lavoro



Lavoratori
reinseriti dalle
Agenzie per il
lavoro

30%



Fonte EbinTer - ConfCommercio e Sindacati confederali

ANALISI DI CONTESTO

Questa sezione descrive il contesto normativo, sociale ed economico nel quale i Navigator hanno operato, spiegando chi sono, cosa fanno e qual è la platea dei percettori RdC, ponendo l'accento sulla diversità territoriale dei sistemi dei Servizi per il Lavoro.

L'IDENTIKIT DEI NAVIGATOR

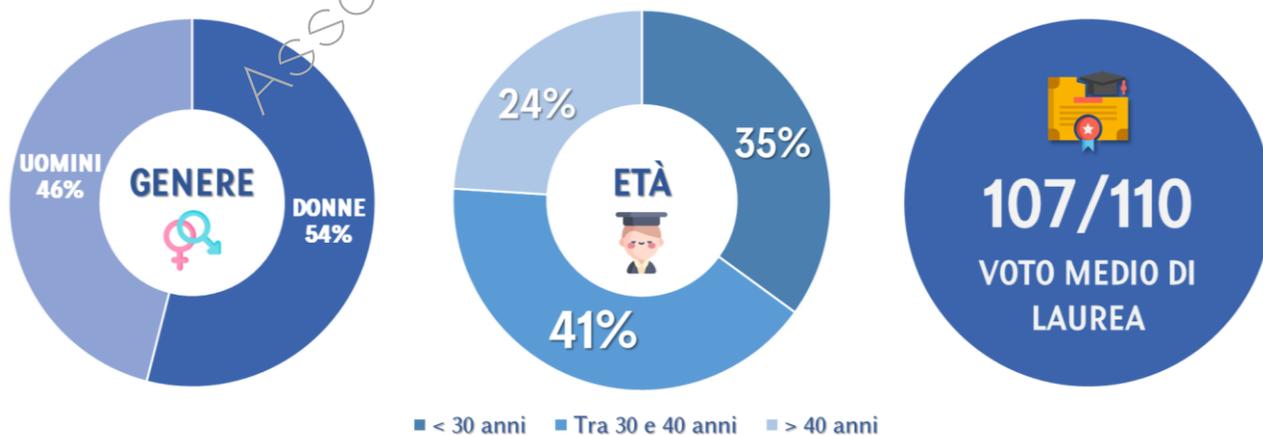
Per definire la figura del Navigator è necessario partire dalla normativa istitutiva del Reddito di Cittadinanza, il decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 e la relativa legge di conversione (L.26/2019), che prevedeva risorse specifiche e mirate per l'assunzione di 'tutor' da affiancare agli operatori dei Centri per l'Impiego per la gestione dell'intero percorso di riattivazione dei percettori della misura, in un'ottica di potenziamento delle carenti strutture esistenti.

In ragione del riparto di competenze costituzionali tra Stato e Regioni, che attribuisce loro una potestà legislativa concorrente in materia di Politiche Attive del Lavoro, nel suddetto decreto il ruolo ed i compiti dei tutor, solo successivamente chiamati "Navigator", furono definiti in maniera molto generica. Venne infatti lasciato alle successive convenzioni, stipulate tra ANPAL e le Regioni, il compito di definirne l'ambito di operatività in ciascun contesto territoriale.

La selezione dei Navigator prevedeva dei requisiti molto stringenti: laurea magistrale in diverse discipline (Scienze giuridiche, Scienze economiche, Scienze politiche, Sociologia, Psicologia e altre), accesso alla prova ai voti di laurea più alti, in un rapporto di 20 candidati per ogni posto disponibile per la provincia in cui si concorreva. La prova scritta era composta da 100 quesiti in materie specifiche tra le quali - per citarne qualcuna - informatica, diritto, economia aziendale, logica, disciplina dei contratti di lavoro, strumenti di politica attiva del lavoro, sistema di istruzione e formazione. Il tempo assegnato era di 100 minuti. Di circa 50 mila ammessi a poter sostenere la prova e 20 mila effettivi partecipanti, alla fine delle sessioni di selezione, tenutesi a Roma, solo 6 mila candidati - circa il 30% dei partecipanti - ottennero un risultato sufficiente - 60 su 100 - per essere ritenuti idonei. Da questa ristretta cerchia furono successivamente, per ordine di graduatoria provinciale, selezionati quelli che sarebbero diventati i 3.000 Navigator.

Considerando un'età media di 35 anni, si può osservare immediatamente che si tratta di una platea di persone abbastanza giovani: solo il 24% dei Navigator, infatti, supera i 40 anni di età, mentre il 41% ha un'età compresa tra i 30 ed i 40 anni ed il restante 35% ha meno di 30 anni. Per quanto riguarda il genere la maggioranza (54%) è costituita da donne.

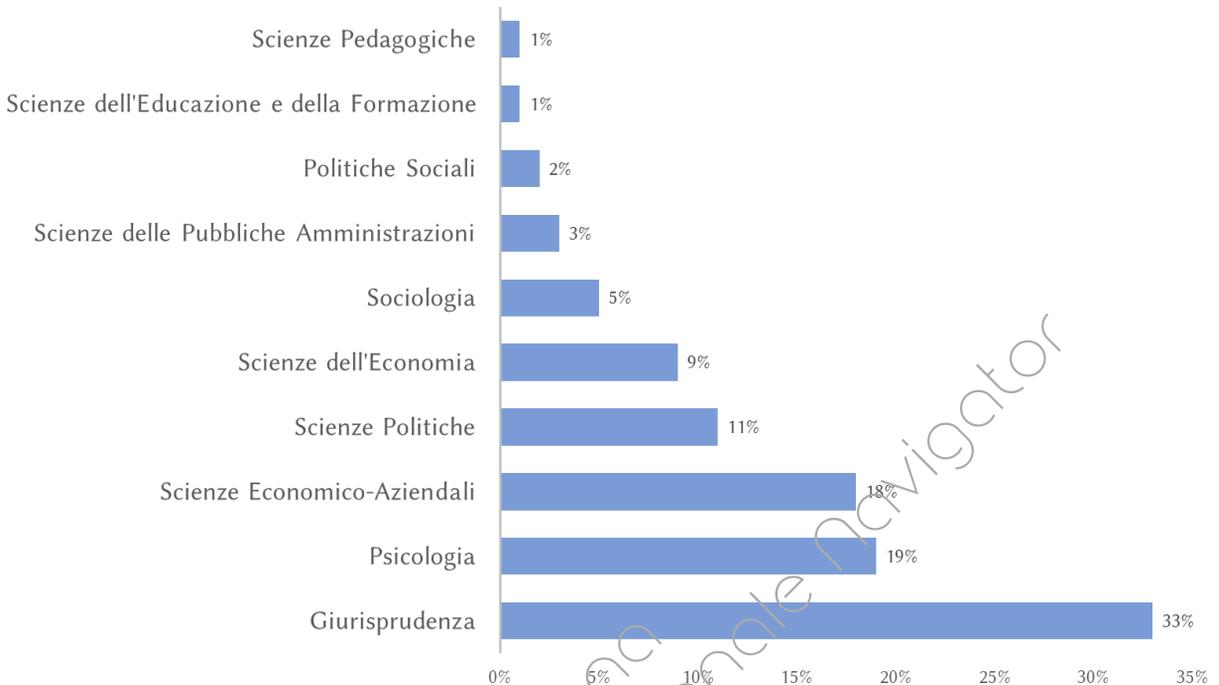
Grafico 1.1 - Identikit del Navigator



Come accennato in precedenza, i Navigator provengono da specifiche facoltà universitarie, ritenute le più attinenti al percorso professionale da intraprendere, con un voto medio di laurea di 107 su 110.

Come si evince dal grafico 1.2, il 33% ha frequentato la facoltà di giurisprudenza, il 25% quella di economia, il 19% psicologia, il 14% scienze politiche ed infine il 9% scienze sociali e pedagogiche.

Grafico 1.2 - Facoltà di provenienza dei Navigator



Fonte: ANPAL Servizi S.p.A..

In tutte le Regioni, con la sola eccezione della Campania, al termine della selezione, nel luglio 2019, i Navigator hanno sottoscritto con ANPAL Servizi S.p.A. un contratto di collaborazione coordinata e continuativa della durata di 21 mesi, con scadenza ad aprile 2021, recentemente prorogato a dicembre dello stesso anno, il cui compito consiste nell'assistenza tecnica alle Regioni per la realizzazione delle attività previste in attuazione della legge sul Reddito di Cittadinanza.

L'inserimento professionale ha previsto un intenso ed articolato percorso di formazione in presenza, a distanza e di training on the job, finalizzato all'acquisizione ed allo sviluppo di competenze ed abilità specifiche per la gestione delle relazioni con i percettori, per la segmentazione del bacino di utenza, per l'analisi dei mercati del lavoro locali e la mappatura delle opportunità presenti nei contesti territoriali di riferimento.

I compiti attribuiti ai Navigator sono:

- Affiancamento e supporto agli operatori dei Centri per l'Impiego nelle diverse fasi previste dal Reddito di Cittadinanza, al fine di garantire uniformità del servizio nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP);
- Affiancamento e supporto agli operatori dei Centri per l'Impiego per l'assistenza personalizzata ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza, garantendo il processo previsto dalla Legge e dalla Convenzione;
- Affiancamento e supporto agli operatori dei Centri per l'Impiego per il raccordo con il sistema delle imprese, le strutture di istruzione e formazione per il Patto di Formazione, i Comuni per il Patto di Inclusion e ogni ulteriore attore del Mercato del Lavoro a livello locale e regionale.

L'ATTIVITÀ CON I BENEFICIARI

In ossequio a quanto stabilito dal contratto, compito principale del Navigator è supportare gli operatori dei Centri per l'Impiego nella realizzazione di un percorso, molto spesso lungo e complesso, che coinvolga i beneficiari del Reddito di Cittadinanza dalla fase iniziale della prima convocazione fino alla proposta di un'offerta "congrua" di lavoro ed al follow up nel periodo iniziale di inserimento in azienda o nell'avvio di un'attività di lavoro autonomo.

Nel corso del primo colloquio con il percettore, completate le attività di verifica dei requisiti necessari per la sottoscrizione del Patto per il Lavoro e raccolte le informazioni sul nucleo familiare, il Navigator procede ad una prima fase di orientamento, esplorando preliminarmente le esigenze e le aspettative della persona, ricostruendone la storia professionale e rilevandone le competenze formali e informali acquisite attraverso percorsi di formazione ed esperienze di lavoro pregresse. La definizione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento o al reinserimento professionale richiede infatti la definizione di obiettivi chiari e condivisi, coerenti con il profilo ed i bisogni della persona, insieme alla costruzione di un rapporto di fiducia e collaborazione caratterizzato da reciproci impegni. Il Patto per il Lavoro è un accordo che individua le azioni e le risorse necessarie all'utente per realizzare determinati obiettivi funzionali all'incremento della sua occupabilità e che lo obbliga, in virtù delle condizionalità previste per legge, all'attuazione delle azioni previste ed alla ricerca attiva di lavoro.

Il percorso è necessariamente strutturato in base alle opportunità formative, occupazionali ed alle misure di politica attiva presenti dal contesto di riferimento, che il Navigator è tenuto a conoscere ed a mappare periodicamente, attivando e mantenendo relazioni con tutti i soggetti pubblici e privati che compongono la rete locale dei Servizi per il Lavoro, tra cui le imprese, le strutture di istruzione e formazione ed i Comuni.

Le azioni previste dal Patto, step di un processo articolato in fasi successive, richiedono il monitoraggio delle attività e dei risultati intermedi conseguiti dal beneficiario, nonché la definizione di eventuali interventi correttivi se necessario.

L'ultima fase del processo è quella del matching domanda/offerta di lavoro, durante la quale il Navigator, sulla base di un'attenta selezione delle offerte di lavoro presenti sul territorio, individua i possibili candidati, li informa e li assiste nella presentazione di curricula e candidature alle aziende. Fondamentale è, infine, l'attività di follow up, cioè di accompagnamento all'inserimento in azienda o all'avvio di un'attività di lavoro autonomo, dal momento che, in molti casi, il beneficiario di Reddito di Cittadinanza si rivela un soggetto ad alto rischio di perdita del posto di lavoro o di abbandono di un'attività di formazione, particolarmente elevato nelle settimane iniziali.

L'ATTIVITÀ CON LE IMPRESE

Nel quadro delle attività rivolte alle imprese, ANPAL Servizi ha reso operativa, a partire da agosto 2020, un'innovativa piattaforma digitale, denominata MOO - Mappatura Opportunità Occupazionali -, contenente un database di aziende ordinate a livello regionale sulla base di un indice di ranking, cioè della propensione ad assumere, calcolato per ciascuna impresa sull'elaborazione di dati estratti dal sistema informativo INPS delle comunicazioni obbligatorie.

La piattaforma è stata realizzata con la finalità di individuare le reali opportunità occupazionali delle imprese attive su tutto il territorio nazionale per rilevarne sia le posizioni aperte – vacancies – nel breve periodo, in un arco temporale di tre mesi, sia in un periodo di tempo più lungo, entro sei o dodici mesi, con l'obiettivo di conoscere la tipologia di profili professionali richiesti ed ottenere in tal modo indicazioni puntuali e specifiche sulle quali costruire percorsi di formazione effettivamente rispondenti alle esigenze espresse dai contesti produttivi di riferimento.

Nel corso della prima fase di implementazione della piattaforma MOO, i Navigator sono stati impegnati in un'attività di verifica ed aggiornamento delle informazioni e di messa in qualità dei dati, per procedere successivamente al contatto diretto con le aziende.

A ciascun Navigator è stato assegnato un numero di imprese determinato in base alla densità del tessuto produttivo del bacino territoriale del CPI di assegnazione e, dopo una formazione a distanza, l'attività è stata avviata alla fine di settembre 2020.

Come accennato in precedenza, compito del Navigator è la rilevazione dei piani occupazionali di ciascuna impresa a breve, medio e lungo termine, la promozione della rete dei servizi pubblici per il lavoro presenti sul territorio, nonché l'informativa in merito alla disponibilità di misure e strumenti di politica attiva del lavoro e di incentivi alle imprese, accessibili attraverso i Centri per l'Impiego. "Il Navigator sui territori garantirà un effetto moltiplicatore delle azioni di promozione presso le aziende, facilitando il raccordo e il contatto one to one con le imprese"⁹ con l'obiettivo di creare sinergie tra gli attori della rete, Regioni, ANPAL e Ministero del Lavoro, strategiche per favorire sviluppo ed occupazione.

In particolare, contattato il referente aziendale, il Navigator richiede un appuntamento in presenza o da remoto per presentare i servizi gratuiti erogati in assistenza tecnica al CPI di riferimento, nello specifico:

- Supporto ai servizi di preselezione e selezione (incrocio Domanda/Offerta) dei Centri per l'Impiego territoriali;
- Supporto all'attivazione di misure formative quali apprendistato e tirocini ed al raccordo con i soggetti erogatori;
- Supporto all'individuazione ed attivazione di misure ed incentivi connessi all'acquisizione di personale;
- Supporto alla costruzione dei piani occupazionali, rilevazione fabbisogni e vacancies;

Laddove l'azienda dovesse esprimere un fabbisogno occupazionale a breve termine è compito del Navigator effettuare la rilevazione inserendo nell'apposita sezione del MOO:

- Le competenze richieste (profilo professionale, abilità e competenze, conoscenze);
- I requisiti professionali (titoli di studio, conoscenze linguistiche, eventuale possesso di iscrizione ad albi, eventuale possesso di patenti/patentini);
- La tipologia contrattuale (settore economico, tipo di contratto, retribuzione, comune della sede lavorativa, orario lavorativo, modalità di lavoro).

A seguito della segnalazione al Centro per l'Impiego competente, la vacancy viene pubblicata sui portali regionali e resa visibile agli utenti online.

Va sottolineato in proposito che, successivamente alla rilevazione di opportunità di lavoro immediatamente disponibili, i Navigator hanno proceduto al matching domanda/offerta promuovendo la candidatura dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza se in possesso dei requisiti richiesti.

LA MAPPA DEI TREND OCCUPAZIONALI

Tra le attività previste dal contratto, da realizzare in affiancamento agli operatori dei Centri per l'Impiego o in autonomia, i Navigator hanno anche il compito di elaborare ed aggiornare semestralmente una mappa dei trend occupazionali e professionali del Mercato del Lavoro di riferimento da impiegare nell'attività rivolta alle imprese e dei beneficiari di RdC presi in carico.

Con l'elaborazione della Mappa ogni Navigator contribuisce alla costruzione di uno strumento di analisi sintetica del contesto territoriale, relativo al bacino del Centro per l'Impiego di propria competenza ed all'ambito provinciale di appartenenza, nel quale si riporta l'andamento dei principali indicatori socio-economici e si descrivono le caratteristiche del Mercato del Lavoro locale, con particolare riferimento ai settori economici più dinamici che alimentano la domanda di lavoro ed alle tipologie di lavoro richieste.

Unitamente all'analisi delle tendenze settoriali e all'individuazione dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese, la mappa prevede anche una ricognizione di:

- Misure e strumenti di politica attiva del lavoro disponibili in ambito regionale e nazionale;
- Incentivi alle imprese ed ai datori di lavoro per nuove assunzioni;
- L'offerta formativa presente sul territorio di riferimento

Essa si configura pertanto uno strumento essenziale a supporto dei servizi di informazione, orientamento e consulenza rivolti all'intera platea dei soggetti, reale e potenziale, che afferisce ai Centri per l'Impiego ed alla rete dei servizi pubblici per il lavoro, costituita da:

- Persone in cerca di occupazione - inoccupati, disoccupati, beneficiari di strumenti di integrazione e sostegno al reddito, lavoratori coinvolti in programmi di ricollocazione, occupati in cerca di altra occupazione;
- Imprese e datori di lavoro privati;
- Scuole, università, istituti ed enti di formazione coinvolti nella progettazione di corsi (rispondenti) aderenti ai fabbisogni professionali espressi dal territorio
- Operatori pubblici e privati dei servizi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

In conclusione, le attività descritte attribuiscono ai Navigator una funzione cruciale di raccordo ed animazione tra i diversi soggetti che, con finalità, ruoli e funzioni specifiche, compongono la rete dei servizi territoriali coinvolti nel processo di inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza: Centri per l'Impiego, servizi sociali, sistemi locali di istruzione e formazione ed imprese. Come è stato più volte messo in evidenza in questa ed in altre sezioni del report, le persone coinvolte non costituiscono un gruppo omogeneo, identificato, spesso semplicisticamente, dalla sola mancanza o perdita di un'occupazione. Ciò significa in primo luogo, dover necessariamente considerare che l'assenza di lavoro si intreccia in molti casi con forme di disagio sociale che richiedono interventi multidimensionali ed a più livelli; in secondo luogo, che l'efficacia delle azioni poste in essere dai Navigator è strettamente correlata e subordinata alla capacità di attivare ed animare le suddette reti, quindi, all'integrazione tra sistemi diversi ed all'interazione sinergica tra gli attori che ne fanno parte; in terzo luogo, che il dinamismo dei mercati del lavoro locali e la presenza di modalità più o meno strutturate di collaborazione con il sistema delle imprese incidono più che significativamente sui percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale e sulle concrete opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Come esposto nel capitolo introduttivo, il Reddito di Cittadinanza costituisce una misura di politica attiva del lavoro rivolta a nuclei familiari caratterizzati da risorse economiche insufficienti, privi in tutto o in parte di redditi da lavoro ed in molti casi a rischio di esclusione sociale e/o povertà.

È necessario premettere in proposito che non tutti i componenti dei nuclei percettori della misura sono tenuti alla stipula di un Patto per il Lavoro. Secondo quanto previsto dalla normativa vigente, infatti, alcuni di essi sono esclusi o esonerati dagli obblighi connessi al percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro qualora si trovino in particolari condizioni, permanenti o temporanee; in altri casi, laddove si riscontrino situazioni di maggiore complessità, connotate dalla presenza di bisogni multidimensionali, si provvede all'invio ai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei Comuni per la stipula del Patto di Inclusione Sociale.

I dati pubblicati nel Focus RdC n. 101 di ANPAL ci offrono alcuni elementi per tracciare un identikit dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza tenuti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro presso i CPI regionali e che, alla data del 1° aprile 2021, ammontano a 1.056.226 persone, incluse in 629 mila nuclei familiari.

La distribuzione per ripartizione geografica mostra che il 45,5% ed il 42,8%, rispettivamente dei beneficiari RdC e dei nuclei familiari, risiede nel Sud Italia, con una concentrazione particolarmente elevata in Campania e Sicilia; mentre, all'opposto, i valori più bassi si riscontrano nella ripartizione del Nord Est, con valori pari al 4,5% dei beneficiari ed al 5,2% del totale dei nuclei familiari; infine, il 15% degli aventi diritto e tenuti alla stipula del Patto per il Lavoro è costituito da cittadini stranieri.

Considerando la distribuzione per genere, tra i beneficiari RdC le donne risultano più numerose in tutte le ripartizioni geografiche (52,7% la media nazionale) anche se tali differenze si rivelano piuttosto esigue. Va, tuttavia sottolineato che, anche prescindendo dalla politica attiva in esame, l'Italia presenta uno tra i più alti livelli sia di gender employment gap, ossia di divario tra i tassi di occupazione maschile e femminile, nonché di disoccupazione femminile, soprattutto in età giovanile, che risultano ancora più accentuati se correlati a quelli di istruzione. Un recente approfondimento curato dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali - "Lavoro femminile, gender gap e strumenti di work-life balance" del 15 marzo 2019 - ha messo in evidenza un netto incremento, negli ultimi dieci anni, della percentuale di donne disoccupate in relazione allo scarso livello di istruzione, palesando un rapporto inversamente proporzionale tra mancanza di occupazione e scolarizzazione: più è elevato il livello di istruzione, più è ridotta la possibilità di esclusione dal contesto occupazionale. Ancora, il citato report ha rilevato come una delle cause più frequenti del gender employment gap sia costituita dalle responsabilità familiari - in particolare la cura dei figli e dei componenti del nucleo familiare non autosufficienti - che "costringe" a non lavorare più del 10% delle donne italiane.

Analizzando la composizione per classi di età, emerge che il 55,7% dei beneficiari ha un'età media inferiore ai 40 anni, con una quota più elevata di persone di età inferiore ai 29 anni al Sud (40,4%) ed una percentuale più alta di individui con più di 60 anni (7,2%) nel Nord Est del Paese.

Relativamente al livello di istruzione dei beneficiari soggetti al Patto, i dati mostrano una percentuale particolarmente elevata dei titoli di studio più bassi, con un valore medio nazionale relativo alla scuola secondaria di primo grado pari al 72,3%. L'incidenza di questo dato risulta maggiore nell'Italia insulare (75%) e nel Nord Est (73,7%). All'opposto, è molto basso il valore percentuale dei beneficiari con un'istruzione terziaria (ossia universitaria) che rappresentano, a livello nazionale, solo il 2,7% del totale.

Elevato risulta anche il numero di coloro che non hanno adempiuto l'obbligo scolastico e/o formativo e che pertanto sarebbero tenuti all'avviamento presso i Centri Provinciali d'Istruzione per Adulti (CPIA) per il conseguimento della licenza media inferiore o, per alcune fasce di età, di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. Tuttavia, anche coloro che hanno adempiuto il suddetto obbligo scolastico spesso esprimono la necessità di seguire percorsi di formazione o riqualificazione professionale in quanto la loro formazione risulta in molti casi carente o inadeguata a causa della lunga assenza dal Mercato del Lavoro.

Un'ultima annotazione va fatta sui temi delle competenze linguistiche, di cui la maggioranza dei beneficiari risulta in massima parte priva e, soprattutto del digital divide, ossia il divario esistente tra chi ha accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso. Si rammenta in proposito che l'Istat – in riferimento al problema sociale e lavorativo ed agli effetti generati dalla pandemia da Coronavirus – ha rilevato che, nel biennio 2018-2019, il 33,8% delle famiglie italiane non risultava in possesso di un computer o di un tablet, mentre il 47,2% ne disponeva di uno soltanto da utilizzare in condivisione familiare. L'assenza di competenze digitali rappresenta sicuramente uno degli aspetti più problematici per la collocazione/ricollocazione professionale dei beneficiari di RdC, essendo ormai tali competenze divenute essenziali e basilari non soltanto per lo svolgimento di qualunque attività professionale, ma anche e soprattutto per l'accesso alle informazioni

L'analisi dei dati fin qui condotta rivela quindi che il bacino degli utenti di nostro interesse è caratterizzato da scarse possibilità di accesso al mondo del lavoro e, come già accennato, da una debolezza in termini di competenze ed esperienze lavorative pregresse: tale dato è suffragato dai valori dell'indice di profiling attribuito al momento della Dichiarazione di Immediata Disponibilità - la cosiddetta DID - in base a caratteristiche sia individuali (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, stato di disoccupazione, ecc.) sia riferite al territorio di residenza della persona e quindi alla dinamicità del Mercato del Lavoro locale (tasso di occupazione, incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro, densità imprenditoriale, ecc.). Tale indice di profiling che assume valori compresi tra 0 - cioè alta possibilità di essere collocato - e 1 - al contrario, elevata difficoltà nel collocamento -, costituisce un indicatore del livello di svantaggio del soggetto, cioè della sua probabilità di permanere nella condizione di disoccupazione o inoccupazione. Il valore medio di questo indice rispetto alla platea RdC a livello nazionale è di 0,88 e varia dal valore massimo di 0,90 per le Isole, al valore minimo di 0,82 per le Regioni del Nord Est. Questi valori, prossimi ad 1, evidenziano come si tratti di una platea di soggetti caratterizzati da una vulnerabilità di base che li rende perlopiù outsiders rispetto al Mercato del Lavoro.

A tal riguardo, il CNEL, nel XXII Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva 2020, ha ricostruito, attraverso lo studio delle informazioni contenute nell'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie, i dati relativi alla partecipazione al lavoro, alle caratteristiche dei lavori svolti ed alla permanenza o meno nella condizione di occupazione dipendente o parasubordinata dei beneficiari tenuti alla stipula di un Patto per il Lavoro. I dati riportati rivelano che per oltre un terzo dei beneficiari non risultano rintracciabili rapporti di lavoro; ne consegue, pertanto, che si tratta di persone inoccupate o di lavoratori irregolari. Parallelamente, elevato risulta anche il numero di coloro che permangono da lungo tempo nello stato di disoccupazione, circostanza che ha due rilevanti (e negative) conseguenze: da un lato, il tempo trascorso dall'ultima esperienza di lavoro può essere tale da renderla poco rilevante nel percorso di inserimento/reinserimento nel mercato, posto che le competenze acquisite attraverso il lavoro tendono a disperdersi ed a diventare rapidamente obsolete durante i periodi di disoccupazione prolungata; dall'altro lato, lunghi periodi di inattività aumentano per questi soggetti il rischio di marginalizzazione ed esclusione sociale. Se si guarda, appunto, alla distanza tra la data della domanda di richiesta del Reddito di Cittadinanza e la data dell'ultima occupazione svolta, ci si accorge che il 10,6% dei beneficiari risulta non essere più interessato da un contratto di lavoro da almeno cinque anni, mentre il 5,7% risulta disoccupato dai tre ai quattro anni prima di accedere al RdC.

Ancora una volta tali valori appaiono particolarmente rilevanti nel Sud Italia. Sono soprattutto le donne, poi, a marcare la maggiore distanza dal Mercato del Lavoro: complessivamente, infatti, oltre il 44% di queste ultime non risulta avere un'esperienza lavorativa precedente; trattasi di soggetti da sempre estranei alla forza lavoro in quanto non occupate, non in cerca di lavoro o che hanno interrotto il lavoro per motivi familiari, interruzione che si è spesso trasformata in un'uscita prolungata o definitiva dal Mercato del Lavoro di riferimento.

Considerando i profili professionali prevalenti, in relazione alle esperienze maturate dai percettori, è possibile osservare che questi risultano perlopiù caratterizzati da livelli di competenze basse o medio-basse che, nell'insieme, registrano valori superiori al 95%, il che si traduce in una ridotta possibilità di disporre di professionalità facilmente spendibili nel Mercato del Lavoro, tanto più se si considera la richiesta di profili sempre più specializzati che caratterizzano la domanda di lavoro. La mancanza di competenze basiche e specifiche, del resto, oltre ad ostacolare la capacità di trovare un impiego stabile che consenta a queste persone di partecipare a pieno titolo alla vita economica e sociale, rischia, come già detto, di alimentare atteggiamenti di rinuncia alla ricerca attiva di lavoro e di demotivazione ad impegnarsi in attività di qualificazione e/o riqualificazione professionale. E' facile intuire come, in queste condizioni, molti beneficiari del Reddito di Cittadinanza possano far parte di quella platea di soggetti invisibili al mercato, che per anni ha contribuito ad ampliare la schiera dei lavoratori irregolari e quindi privi di tutela, con la duplice conseguenza di privare loro di diritti, di opportunità di lavoro e di crescita professionale ed il mercato di risorse che avrebbero potuto essere utilmente impiegate per rispondere almeno in parte ad una domanda di lavoro che in molti casi non riesce ad essere soddisfatta.

Riassumendo quanto finora esposto, la platea dei beneficiari del RdC risulta perlopiù connotata da:

- **Bassa scolarizzazione:** la quasi totalità dei beneficiari presi in carico ha conseguito solo la licenza media, pochi i diplomati, pochissimi coloro i quali hanno acquisito un titolo di istruzione terziario;
- **Assenza di esperienze lavorative pregresse:** moltissimi percettori non possono vantare esperienze lavorative significative (e regolari) nel tempo che precede la richiesta di RdC e, di conseguenza, divengono spesso poco appetibili per le aziende in ricerca di nuovo personale, le quali, nella maggior parte dei casi, inseriscono gli anni di esperienza nel settore quale conditio sine qua non per la candidatura alla posizione vacante;
- **Scarsa o nulla alfabetizzazione digitale:** la quasi totalità dei beneficiari di RdC non possiede un computer ma solo uno smartphone e non ha alcuna conoscenza in ambito informatico, con conseguente mancata autonomia nell'utilizzo degli strumenti digitali; si parla, purtroppo, di gravi inabilità che comportano, ad esempio, il non sapere effettuare una ricerca sul browser, redigere un curriculum o gestire la posta elettronica;
- **Mancanza di patente o di mezzo proprio:** in molti casi si è riscontrata l'assenza di patenti di guida o mezzi di locomozione propri nei richiedenti il RdC;
- **Condizione psicologica penalizzante:** molti percettori purtroppo si ritrovano nella condizione di aver perso da poco il proprio lavoro o di non riuscire a trovarlo da ormai molto tempo. Entrambe le situazioni creano inevitabilmente una condizione psicologica di scoraggiamento, che li inibisce all'attivazione. Il beneficiario ha difficoltà a rimettersi in gioco, convinto che sia del tutto inutile. Il Navigator, quindi, deve costruire un rapporto capace di abbattere le barriere istintive di diffidenza che il percettore ha costruito attorno a sé. Solo dopo aver superato questo scoglio è possibile cominciare una relazione che aiuti a invertire le condizioni sopra descritte.

In conclusione si evince che, una misura di politica attiva come il RdC - che coniuga un percorso di accompagnamento al lavoro ed all'inserimento sociale con un sostegno economico - debba prioritariamente fornire alla maggioranza delle persone che ne beneficiano gli strumenti per uscire da una condizione di marginalità sociale dovuta non solo ad un'insufficiente disponibilità di risorse economiche essenziali per la sopravvivenza, quanto soprattutto alla scarsità o alla mancanza di opportunità a cui gli altri cittadini hanno accesso. I beneficiari della misura necessitano, infatti, nella maggioranza dei casi, di servizi multidimensionali, che prevedano non soltanto azioni di accompagnamento nella ricerca di lavoro, ma ancor più percorsi di orientamento, formazione e/o riqualificazione professionale, che permettano loro di recuperare e/o acquisire le competenze di base e di rafforzare/potenziare le abilità sociali, comunicative e gestionali, fondamentali per l'autonomia e l'inclusione sociale ed economica.

IN QUALE CONTESTO HANNO LAVORATO I NAVIGATOR?

1.3

LA GOVERNANCE E LE INEFFICIENZE DEL SISTEMA

Il diritto all'accesso al lavoro è sancito dalla Costituzione all'art. 4 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma il diritto di ogni individuo ad «accedere ad un servizio di collocamento gratuito». Per assicurare ai cittadini l'esercizio di questi diritti sono stati istituiti i Servizi per l'Impiego.

Come spiegato in precedenza, la regolamentazione di questi servizi è suddivisa tra Stato e Regioni. Con la sentenza della Corte costituzionale 50/2005 sono stati definiti alcuni aspetti del perimetro delle competenze. In sintesi, allo Stato spetta il compito di determinare i principi generali ed i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti a tutti e che coincidono con i servizi minimi da erogare ai cittadini ed alle imprese, mentre alle Regioni spetta il compito della definizione delle norme di dettaglio che traducano i principi in azioni pratiche, volte al soddisfacimento dei livelli delle prestazioni stabiliti. Inoltre, la Corte costituzionale ha precisato che «l'allocatione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio, allo Stato», bensì alle Regioni e che pertanto è quest'ultima che stabilisce come organizzare il proprio sistema di Servizi per il Lavoro.

Il decreto legislativo n. 150/2015 ha poi stabilito che, seppure allo Stato spetta la funzione di indirizzo e coordinamento in materia di politiche attive per il lavoro, indirizzi e obiettivi devono essere definiti sulla base di una intesa in Conferenza Stato-Regioni, per garantire la reale collaborazione e prevenire eventuali contrasti tra i diversi livelli istituzionali. In particolare, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, secondo quanto stabilito nell'Accordo quadro tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di Politiche Attive del Lavoro, siglato nella Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015, deve avvenire per decreto ministeriale, previa intesa con le Regioni.

Lo strumento di governance, atto a garantire i servizi essenziali di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, è la rete dei Servizi per il Lavoro che è coordinata da ANPAL cui spetta la funzione di raccordo tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali.

Questo assetto istituzionale ha generato tanti diversi sistemi dei Servizi per il Lavoro quante sono le Regioni, con la conseguenza che la discrezionalità delle amministrazioni locali nella scelta di programmi, misure e strumenti operativi di politica attiva, ha di fatto prodotto una paradossale disomogeneità, che limita la possibilità di confrontare e valutare in maniera univoca, a livello nazionale, l'efficacia delle azioni promosse nel tempo sull'intero territorio.

Proprio queste differenze territoriali e la scarsa capacità di cooperazione mostrata dagli attori istituzionali coinvolti sono state tra le principali difficoltà con cui i Navigator hanno dovuto e continuano a scontrarsi. Per una trattazione più ampia dell'argomento rimandiamo al paragrafo 1.4 ma qua preme sottolineare come questa frammentazione della governance è andata tutta a detrimento dei cittadini esasperando le già presenti disomogeneità regionali negli altri settori pubblici erogatori di servizi. In alcuni casi la mancanza di collaborazione è stata dovuta a incapacità, in altri da pigrizia, in altri ancora da precisa volontà politica il cui ostruzionismo sordo e cieco ha preferito il mantenimento dello status quo invece di cogliere questa occasione per rinnovare un settore critico come quello dei Servizi per l'Impiego.

SISTEMI INFORMATIVI E BANCHE DATI

Il decreto legislativo n. 150 del 2015 all'art. 9, ha attribuito ad ANPAL anche lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Unitario (SIU), definito all'art. 13, come portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e composto da un Nodo di coordinamento nazionale e da Nodi di coordinamento regionali, nonché dal Portale MyANPAL. Nonostante la necessità di realizzare una piattaforma che svolgesse tali funzioni fosse già prevista nel 2013 (Decreto-Legge 76/2013), a tutt'oggi il SIU ha la sola funzione di centralizzare le informazioni sui soggetti da collocare nel Mercato del Lavoro, raccogliendone le schede anagrafico-professionali, le dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro e le comunicazioni obbligatorie. Il fascicolo elettronico del lavoratore che include tutte le informazioni relative ai percorsi formativi, alle esperienze di lavoro, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione degli ammortizzatori sociali, già previsto dal Decreto Legislativo 150/2015 "Jobs Act", art. 14, ancora non esiste. Le previsioni di un'unica banca dati delle opportunità di impiego e di formazione professionale disponibili a livello nazionale rimangono, quindi, del tutto inattuato, a distanza di quasi 8 anni dal succitato Decreto-legge 76/2013, lasciando spazio alla frammentazione di ogni sistema informativo regionale. Ciò comporta l'enorme difficoltà nell'applicare l'offerta congrua di lavoro così come definita dalla legge, in particolare per quanto riguarda le offerte di lavoro oltre i 100 e 250 Km dalla residenza dei beneficiari e non consente al beneficiario l'utilizzo quotidiano della banca dati a supporto nella ricerca del lavoro, come prescrive la normativa all'art. 8 del D L 4/2019. Più in generale ciò che è mancato è l'interoperabilità con tutti i sistemi che entrano in campo nel RdC. L'INPS dialoga con i nodi regionali con disallineamenti temporali importanti che non hanno permesso di tenere conto, ad esempio, della possibilità per un percettore di avere un lavoro per un breve periodo. Ciò ha significato che alcuni impieghi di breve durata sono stati recepiti dai sistemi regionali con netto ritardo disperdendo l'utilità del dato. Ancor di più i sistemi regionali non comunicano tra loro, rendendo difficile ricostruire una carriera lavorativa svolta in diversi territori oltre ad inibire l'offerta di opportunità lavorative e di formazione in regioni limitrofe.

Manca inoltre la possibilità, dal punto di vista informatico, di "trasferire" gli utenti più problematici sul sistema GePI¹⁰, usato dai Servizi Sociali, rendendo questo passaggio, spesso fondamentale per i soggetti più fragili, estremamente difficoltoso. Più in generale, infine, preme sottolineare come la frammentazione dei diversi sistemi informatici degli attori coinvolti nel RdC appare un problema atavico del nostro Paese in cui, anche laddove le informazioni sono disponibili, esse sono di difficile reperibilità. Basti pensare alle difficoltà per rintracciare le offerte formative disponibili presso ogni territorio costringendo, di fatto, il percettore con scarse capacità digitali a dover scegliere tra le poche opportunità a portata di mano a fronte di un panorama più vasto ma di difficile consultazione.

LA MANCANZA DEI DECRETI ATTUATIVI

Nonostante la normativa prevedesse un insieme di obblighi ed attività in capo sia ad Enti Pubblici che ai percettori, per una concomitanza di cause e negligenze, ben poco di quanto previsto è stato davvero realizzato.

In primo luogo, c'è da rilevare la mancata approvazione di ben cinque decreti attuativi della legge, alcuni di fondamentale importanza, che di seguito andiamo ad elencare e spiegare:

1. L. 26/2019 (conv. D.L. 4/2019), art. 3, comma 7, **Modalità di erogazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare**. La legge prevedeva che entro sei mesi dalla sua approvazione fossero stabilite le “modalità di erogazione del RdC suddiviso per ogni singolo componente il nucleo familiare maggiorenne”; il provvedimento non è stato mai adottato e, tale mancanza, induce i componenti del nucleo familiare non richiedenti il beneficio all'erronea concezione di non essere tenuti agli obblighi previsti dalla legge;
2. L. 26/2019 (conv. D.L. 4/2019), art. 4, comma 7, **Indirizzi e modelli nazionali per la redazione del Patto per il Lavoro**. Non esiste quello che negli intenti del legislatore avrebbe dovuto essere il documento con cui si dà ufficialmente avvio al percorso di ricollocamento. Nell'attesa, per la redazione del Patto per il Lavoro, si continuano a stipulare i Patti di Servizio Personalizzato con i modelli previsti dal Jobs Act, con in aggiunta le previsioni dell'art. 8, comma b, del Decreto-legge 4/2019 che definisce nel dettaglio le attività del Patto per il Lavoro:
 - Registrazione sulla piattaforma nazionale per la ricerca del lavoro, consultazione delle offerte trovate e redazione di un diario delle attività svolte;
 - Accettare di essere avviato ai corsi di corsi di formazione, riqualificazione o sull'autoimprenditorialità;
 - Accettare di sostenere i colloqui psicoattitudinali e le prove di selezione finalizzate all'assunzione individuate dai servizi competenti;
 - Accettare almeno una di tre offerte congrue, pena la decadenza dal beneficio; in caso di rinnovo dev'essere accettata la prima offerta congrua di lavoro utile.

Questo determina a livello territoriale un'ampia varietà di contenuto nei Patti di Servizio Personalizzati stipulati dai beneficiari, anche facenti parte della stessa provincia o Regione, ed anche in base all'epoca in cui è stato stipulato per la prima volta il Patto per il Lavoro;

3. L. 26/2019 (conv. D.L. 4/2019), art. 8, comma 4, **Modalità di erogazione del beneficio aggiuntivo riconosciuto ai beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma entro i primi 12 mesi di fruizione del Reddito**. Non è stata attuata la parte relativa all'autoimprenditorialità che prevede che nel caso in cui il beneficiario avvii un'attività lavorativa autonoma, un'impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 12 mesi di fruizione del beneficio, gli è riconosciuto un beneficio aggiuntivo pari a 6 mensilità in un'unica soluzione, nei limiti di 780€ mensili. La mancata attuazione di tale previsione del Decreto-legge n. 4/2019 limita l'intento del legislatore che vorrebbe trovare uno sbocco lavorativo ai beneficiari di Reddito di Cittadinanza, ma che per il momento lo riduce esclusivamente a forme di lavoro subordinate e parasubordinate¹¹;
4. L. 26/2019 (conv. D.L. 4/2019), art. 8, comma 7, **Modalità di accesso al credito di imposta riconosciuto al datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al RdC la disponibilità di posti vacanti**. Per le aziende ubicate in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna che abbiano esaurito gli esoneri contributivi previsti per l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di soggetti che non abbiano compiuto trentacinque anni di età, o di soggetti di almeno trentacinque anni di età privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, manca il decreto attuativo che prevede che gli sgravi contributivi siano fruiti sotto forma di credito d'imposta;

¹¹ Con il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 12 febbraio 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 maggio 2021 sono state finalmente fornite le indicazioni per presentare domanda di accesso al beneficio aggiuntivo.

5. L. 26/2019 (conv. D.L. 4/2019), art. 22, comma 6, **Modalità di determinazione della contribuzione versata all'INPS dal Fondo di solidarietà per il lavoro in somministrazione, per i periodi non coperti da contribuzione obbligatoria o figurativa.** Manca il decreto attuativo che prevede che il Fondo di solidarietà per il lavoro in somministrazione, versi all'INPS, nei periodi non coperti da contribuzione obbligatoria o figurativa, contributi pari all'aliquota di finanziamento prevista per il Fondo lavoratori dipendenti, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro.

ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE REDDITO DI CITTADINANZA (ADRDC)

Per i percettori RdC, tra le altre, è stata prevista come misura di politica attiva l'Assegno di Ricollocazione (AdR). Tale strumento introdotto dall'articolo 23 del decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150 e destinato ai percettori di NASPI e di CIGS, è stato esteso ai percettori di RdC e consente loro di essere seguiti in un percorso personalizzato di ricerca intensiva di lavoro.

Hanno diritto all'AdRdC coloro in possesso di una DID attiva che abbiano sottoscritto il Patto per il Lavoro presso un Centro per l'Impiego e non abbiano altre misure di politiche attive in corso. L'assegnazione dell'AdRdC, al beneficiario che ne abbia fatta richiesta, viene notificata da ANPAL via sms o per e-mail. Dalla ricezione della notifica sorge l'obbligo di attivazione entro 30 giorni. Per effettuare questa operazione bisogna prenotare il primo appuntamento presso il soggetto scelto (Centro pubblico per l'Impiego o altro soggetto erogatore di Servizi per il Lavoro). Alla scadenza del suddetto periodo se non è stato scelto il soggetto erogatore di assistenza intensiva, verranno attivate le sanzioni previste dagli articoli 7 e 9 del D.L. n. 4/2019 (il termine dei 30 giorni è stato temporaneamente sospeso, dal 17 marzo al 17 luglio, in considerazione dell'emergenza sanitaria).

Questo consiste in attività di "assistenza intensiva nella ricerca attiva di lavoro" e si compone di due prestazioni principali da svolgere entrambe e da tracciare nel programma di ricerca intensiva, attraverso la funzionalità di MyANPAL:

- a) Assistenza alla persona e tutoraggio finalizzato ad assistere in modo continuativo il soggetto in tutte le attività necessarie alla sua ricollocazione, attraverso l'assegnazione di un tutor, la definizione e condivisione di un programma personalizzato per la ricerca attiva di lavoro
- b) Ricerca intensiva di opportunità occupazionali finalizzata alla promozione del profilo professionale del titolare dell'AdR verso i potenziali datori di lavoro, alla selezione dei posti vacanti, all'assistenza alla preselezione, sino alle prime fasi di inserimento in azienda.

La durata del suddetto servizio è di sei mesi e può essere prorogato per ulteriori sei mesi, previo accordo tra il lavoratore interessato ed il soggetto erogatore del servizio, se residua ancora parte dell'importo dell'assegno. L'AdR viene riconosciuto al buon esito occupazionale e l'importo è calcolato in base all'indice di profilazione del beneficiario e secondo il tipo di contratto di lavoro sottoscritto.

Nei fatti, c'è però da rilevare che, come già specificato, tale strumento ha avuto un'applicazione assolutamente limitata a poche centinaia di assegni erogati (prevalentemente in Emilia-Romagna ed in Abruzzo), in maniera del tutto sperimentale. Infine, bisogna sottolineare come lo strumento non sempre si adatta alla platea RdC composta da percettori i cui bisogni formativi sono piuttosto elementari e mal si conciliano con il livello di specializzazione dell'Assegno di Ricollocazione.

PROGETTI UTILI ALLA COLLETTIVITÀ (PUC)

Altra attività molto importante per il percorso di reinserimento nel mondo del lavoro è la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività nel Comune di residenza. Responsabili dei PUC sono i Comuni che possono attuarli anche in collaborazione con altri soggetti.

Gli ambiti di intervento sono:

- Culturale
- Sociale
- Artistico
- Ambientale
- Formativo
- Tutela dei beni comuni

Oltre ad un obbligo, i PUC rappresentano un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività: i progetti, infatti, devono essere strutturati in coerenza con le competenze professionali del beneficiario ed in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso dei colloqui sostenuti presso il Centro per l'Impiego o presso il Servizio sociale del Comune. Tali progetti vengono individuati secondo i bisogni e le esigenze della comunità, tenendo conto anche delle opportunità di crescita delle persone coinvolte. Per favorire ciò, i beneficiari possono fornire le proprie preferenze in riferimento alle aree di intervento dei progetti medesimi.

Anche per la realizzazione di tali abbinamenti è fondamentale che le due piattaforme che compongono il Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza (MyANPAL e GePI) debbano dialogare affinché il “catalogo” dei PUC con posti vacanti a livello comunale, aggiornato dinamicamente, sia reso disponibile dalla Piattaforma GePI, agli operatori sociali già accreditati, ed agli operatori dei CPI territorialmente competenti. Per essere compatibili con le altre attività cui sono tenuti i percettori del RdC il numero di ore a dedicare a tali a tali progetti deve essere non inferiore alle 8 ore settimanali, aumentabili a 16 con il consenso di entrambe le parti.

Anche questa attività è stata implementata in maniera limitata in alcuni territori a causa del ritardo dei Comuni a elaborare i progetti. Tuttavia va riscontrato nell'ultimo periodo un certo dinamismo nell'uso di questo strumento da parte di diverse amministrazioni comunali.

GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA SUI SERVIZI PER IL LAVORO

L'emergenza sanitaria da COVID-19, scoppiata nel febbraio del 2020, ha determinato una paralisi quasi totale sia a livello nazionale che internazionale. Come è noto, a marzo del 2020 il Governo è stato costretto a deliberare il primo lockdown, con il conseguente prosieguo delle attività in modalità remota. In particolare, i Centri per l'Impiego sono rimasti chiusi per decreto fino al luglio 2020. Anche successivamente a questa data le attività sono state contingentate e svolte per lo più in smart working. Ciò ha determinato il rallentamento, se non il blocco, di molte delle attività relative all'applicazione della legge RdC. Le condizionalità previste sono state completamente sospese in quanto, a causa delle chiusure, i beneficiari non potevano essere considerati inadempienti agli obblighi.

La sottoscrizione dei patti per il lavoro ed i colloqui di orientamento sono stati realizzati da remoto con tutte le complicazioni del caso, considerando anche la tipologia di utenza che è stata ampiamente descritta al paragrafo precedente. Anche le attività formative, fondamentali per avviare i percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale, per moltissimi beneficiari propedeutici a qualsiasi possibilità di inserimento lavorativo, hanno subito una battuta d'arresto: in alcuni casi ci sono state sospensioni dovute alla necessità di riorganizzarsi per l'erogazione dei corsi a distanza; in altri, come è capitato in alcune Regioni, la formazione finanziata dalle stesse, è stata completamente sospesa, con la conseguente penalizzazione proprio di questo tipo di utenza.

Tutto ciò, insieme a quanto rilevato precedentemente per quel che attiene alle inefficienze del sistema ed alla marcata disomogeneità territoriale dei Servizi per il Lavoro, e di cui si tratterà ampiamente nel paragrafo successivo, determina l'impossibilità di effettuare una corretta stima delle attività, rendendo estremamente problematica una valutazione dei primi effetti della misura varata solo nel 2019. In particolare, ci si riferisce alla seconda fase dell'attuazione della legge sul RdC, relativa all'avvio delle misure di politica attiva per i beneficiari iniziata nel settembre 2019 con l'inserimento dei Navigator e quasi immediatamente limitata da marzo 2020 dallo scoppio della pandemia.

1.4

LE DISOMOGENEITÀ TERRITORIALI

La titolarità delle Regioni in materia di organizzazione e gestione dei Servizi per l'Impiego e di Politiche Attive del Lavoro ha reso necessaria la stipula di convenzioni bilaterali tra ANPAL Servizi S.p.A. e le singole Regioni che hanno definito le modalità di collaborazione dei Navigator in assistenza tecnica ai Centri per l'Impiego. Ciò ha di fatto comportato il loro inserimento in sistemi locali caratterizzati da un'estrema varietà di modelli organizzativi ed una marcata discrezionalità nell'attribuzione di compiti e mansioni.

Come riportato nel capitolo introduttivo, il D.lgs. 276/2003 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'accreditamento dei servizi al lavoro per operatori pubblici e privati, diventato operativo dal 2005. Nella pubblicazione ANPAL Servizi del 2020 "I Servizi per l'Impiego: cenni normativi, compiti ed attività", si fa riferimento, a titolo esemplificativo, a quattro modelli di rapporto tra pubblico e privato che "in molte realtà regionali, (...) viene stabilito nella fase di programmazione delle politiche":

Tabella 1.1 - Modelli sistemi per il lavoro in Italia

TIPOLOGIA DI MODELLO	ESEMPI DI APPLICAZIONI PRATICHE
MODELLO COMPETITIVO	<p>Lombardia:</p> <p>CPI ed enti accreditati in competizione nel gestire le doti uniche del lavoro</p> <p>Piemonte:</p> <p>CPI ed enti accreditati in competizione sui servizi della II fase di Garanzia Giovani</p>

TIPOLOGIA DI MODELLO	ESEMPI DI APPLICAZIONI PRATICHE
MODELLO SUDDIVISIONE DEI COMPITI	Lazio e Sardegna: CPI presidiano l'accoglienza e la presa in carico; gli enti accreditati presidiano il percorso collocazione/ricollocazione della persona
MODELLO COLLABORATIVO	Piemonte: CPI ed enti accreditati collaborano per l'inserimento lavorativo della persona nella gestione di Garanzia Giovani per le persone con disabilità
MODELLO A TRAZIONE PUBBLICA	Provincia Autonoma di Trento: CPI prendono in carico, segmentano il bacino ed indirizzano i gruppi di destinatari ai raggruppamenti territoriali in Garanzia Giovani

Fonte: ANPAL Servizi "I Servizi per l'Impiego: cenni normativi, compiti ed attività", pag.14

L'ASSETTO REGIONALE DEI SPI

L'organizzazione e la gestione operativa della rete dei servizi pubblici per il lavoro in tutte le Regioni, fatta eccezione per la Lombardia, dipende direttamente dalla struttura amministrativa regionale oppure è affidata ad agenzie regionali. Queste, in qualità di enti strumentali, operano in coerenza con la normativa statale e regionale e con gli atti della programmazione regionale, seppure in autonomia gestionale ed organizzativa, in quanto aziende costituite in forma societaria, finanziate con fondi pubblici e dotate di propri consigli di amministrazione. Alle agenzie regionali afferiscono le seguenti aree di attività:

- Coordinamento e gestione dei Servizi pubblici per l'impiego;
- Analisi e monitoraggio delle politiche per l'occupazione;
- Contributo allo sviluppo e alla gestione dei sistemi informativi per le politiche del lavoro;
- Progettazione e implementazione di politiche per la formazione e l'inclusione sociale.

La tabella che segue riporta l'assetto dei Servizi per l'Impiego ed il numero complessivo degli uffici per il lavoro Regione per Regione:

Tabella 1.2 - Assetti Servizi per il Lavoro e numero uffici per Regione

Regioni	ASSETTO SERVIZI PER L'IMPIEGO	N. uffici per il lavoro
ABRUZZO	Regione Abruzzo Dipartimento Sviluppo Economico, Politiche del Lavoro, Istruzione, Ricerca e Università	39
BASILICATA	Agenzia LAB – Lavoro e Apprendimento in Basilicata	24
CALABRIA	Regione Calabria Dipartimento Lavoro Sviluppo economico Attività Produttive Turismo	38
CAMPANIA	Regione Campania Direzione Generale per l'Istruzione la Formazione il Lavoro e la Politiche Giovanili	87

Regioni	ASSETTO SERVIZI PER L'IMPIEGO	N. uffici per il lavoro
EMILIA ROMAGNA	Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia Romagna	51
FRIULI VENEZIA GIULIA	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Direzione Centrale Lavoro Formazione Istruzione e Famiglia	23
LAZIO	Regione Lazio Direzione regionale lavoro	49
LIGURIA	Agenzia ALFA – Lavoro, Formazione e Accreditamento Liguria, dal 1/1/2019 Regione Liguria Settore Politiche del Lavoro	15
LOMBARDIA	Agenzia Formazione e Lavoro AFOL Metropolitana di Milano Province Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza, Pavia, Sondrio, Varese	79
MARCHE	Regione Marche Dipartimento Attività Produttive Lavoro e Istruzione	33
MOLISE	Agenzia Regionale Molise Lavoro	8
PIEMONTE	Agenzia Regionale Piemonte Lavoro	44
PUGLIA	ARPAL Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro Puglia	89
SARDEGNA	ASPAL Agenzia sarda per le Politiche Attive	44
SICILIA	Regione Sicilia Dipartimento del Lavoro dell'Impiego dell'Orientamento dei Servizi e delle Attività Formative	67
TOSCANA	ARTI Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego	64
UMBRIA	ARPAL Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro Umbria	22
VALLE D'AOSTA	Regione Valle d'Aosta Dipartimento Politiche del lavoro e della Formazione	3
VENETO	Agenzia Regionale Veneto Lavoro	42

“L'attività di monitoraggio condotta dall'ANPAL ha identificato 840 strutture attive nella rete pubblica dei Servizi per il Lavoro, che si compone di 501 sedi principali, amministrativamente o organizzativamente collegati in modo diretto al coordinamento centrale (sia esso identificato con la Provincia/Ente Area Vasta/Città metropolitana oppure Regione/Agenzia Regionale), da cui dipendono complessivamente 51 sedi secondarie e a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali”¹².

Come si evince dalla tabella, la Lombardia presenta un assetto organizzativo particolare ed assolutamente unico nel panorama nazionale che delega, in base all'articolo 4 comma 1 della L. R. 9/2018, “alle province e alla Città metropolitana di Milano, secondo il rispettivo ambito territoriale, l'esercizio delle funzioni gestionali relative ai procedimenti amministrativi (...), connessi alla gestione dei Centri per l'Impiego, compreso il collocamento mirato dei disabili”. La suddetta legge dispone inoltre che “le province e la Città metropolitana di Milano possono esercitare (tali) funzioni (...) ricorrendo alle aziende speciali, agli altri enti strumentali o alle società a capitale pubblico già costituiti alla data del 31 dicembre 2017 (...), nonché stipulare convenzioni per prevedere reciproche forme di collaborazione anche mediante i suddetti enti strumentali, aziende speciali o società per la gestione dei Centri per l'Impiego e degli uffici del collocamento mirato.”¹³.

¹² ANPAL Servizi “I Servizi per l'Impiego: cenni normativi, compiti ed attività”, pag.16 Va precisato che il numero delle strutture attive include anche quelle presenti nelle Province Autonome di Trento e Bolzano nelle quali i Navigator non sono stati previsti.

¹³ L. R. 9/2018

Nell'area metropolitana di Milano, la gestione dei Servizi per il Lavoro è affidata ad AFOL Metropolitana, azienda speciale consortile partecipata dalla Città Metropolitana di Milano e da 70 Comuni, compreso il capoluogo, nelle altre città lombarde, invece, i Centri per l'Impiego, ed il relativo personale addetto, afferiscono alle amministrazioni delle singole Province.

LE CONVENZIONI ANPAL-REGIONI E LO “STRANO CASO DELLA CAMPANIA”

Come detto in precedenza, le modalità di inserimento e collaborazione dei Navigator sono state disciplinate da convenzioni bilaterali sottoscritte da ANPAL Servizi con ciascuna Regione il 17 luglio 2019, fatta eccezione per la Campania che ha visto la definizione degli accordi realizzarsi solo il 9 dicembre 2019.

Nella previsione dell'attuazione della legge e in base a quanto contemplato nelle convenzioni stesse (all'articolo 2 e nel relativo allegato in cui vengono indicate in dettaglio¹⁴, il compito dei Navigator è quello di supportare in assistenza tecnica gli operatori dei Centri per l'Impiego in tutte le fasi del processo, dalla prima convocazione per la sottoscrizione del Patto per il Lavoro, alla definizione e realizzazione dei piani personalizzati dei percettori, attraverso il raccordo con le imprese, con le strutture di istruzione e formazione, con i comuni e con tutti i servizi erogati dai diversi attori del Mercato del Lavoro a livello locale, valorizzando le opportunità offerte nel territorio. Tali attività risultano identiche per tutte le Regioni, anche per Lazio e Calabria che, nelle rispettive convenzioni, non avevano formalmente autorizzato il rapporto diretto con l'utenza.

La Campania ha invece sottoscritto con ANPAL un accordo completamente diverso. A differenza di tutte le altre che disciplinano esclusivamente l'assistenza tecnica rispetto alle attività legate all'attuazione della legge del RdC, quella sottoscritta con la Campania non è denominata “convenzione ex art.12 comma 3 del DL 4/2019 convertito in legge 26/2019”¹⁵ ma “Intesa Istituzionale tra Regione Campania ed ANPAL Servizi” e non fa alcun riferimento alla suddetta legge.

In tutte le convenzioni l'art.1 è intitolato “Finalità” e recita come segue: “In conformità di quanto previsto dal piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle Politiche Attive del Lavoro, ANPAL Servizi SPA collabora con la Regione (nome) per realizzare le Politiche Attive del Lavoro collegate al Reddito di Cittadinanza, erogando le attività di assistenza tecnica per l'attuazione del piano regionale che, allegato al presente atto (All. 1), ne costituisce parte integrante e sostanziale. Il piano regionale stabilisce le modalità di intervento con le quali sono svolte le attività di assistenza tecnica e quant'altro utile ad agevolare e rendere efficace l'attuazione del piano. (...)”

“Nell'Intesa Istituzionale”, invece l'art. 1 è denominato “Oggetto dell'accordo”, ed il Reddito di Cittadinanza non è assolutamente menzionato, esso infatti recita come segue: “In conformità di quanto previsto dal piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle Politiche Attive del Lavoro, ANPAL Servizi SPA collabora con la Regione Campania per la progettazione e gestione di misure di accompagnamento al lavoro e per la realizzazione di processi di Politiche Attive del Lavoro con specifici progetti di pubblico interesse, rivolti alle platee dei disoccupati di lunga durata e dei lavoratori svantaggiati ricompresi in elenchi censiti dai competenti uffici regionali”¹⁶.

¹⁴ Per la consultazione delle singole convenzioni stipulate da ANPAL con le Regioni, si rimanda al sito www.ANPALservizi.it/attivita/convenzioni-Navigator

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Intesa Istituzionale tra Regione Campania ed ANPAL Servizi, consultabile su www.ANPALservizi.it/attivita/convenzioni-Navigator

Anche l'art. 2 "Modalità di collaborazione", nonostante sia intitolato allo stesso modo è, nel contenuto, profondamente diverso. Infatti, mentre nelle convenzioni vengono elencate puntualmente tutte le attività e le procedure da svolgere nei CPI, specificando ruoli e competenze dei dirigenti, degli operatori e dei Navigator, nell'Intesa Istituzionale con la Campania, l'art. 2 specifica semplicemente che l'individuazione degli ambiti di interesse oggetto di specifiche attività progettuali avviene nell'allegato A che, da quanto si evince dalla sua lettura, è finalizzato al miglioramento del Mercato del Lavoro locale con l'attuazione di politiche del lavoro specifiche su target e/o per particolari progettazioni. In tutto l'allegato ed in tutta l'intesa i Navigator e la legge 26/19 non sono assolutamente mai menzionate¹⁷.

LE DIVERSITÀ OPERATIVE

Per comprendere nello specifico le attività svolte dai Navigator sono state raccolte informazioni attraverso interviste ai colleghi operanti nei Centri per l'Impiego di tutte le Regioni italiane, con la finalità di ricavarne un resoconto attendibile del lavoro svolto sul campo, sicuramente non esaustivo, ma in grado di restituirne la complessità, evidenziandone le buone prassi e le criticità.

A titolo meramente esemplificativo, è emerso che le attività svolte dai Navigator nelle diverse Regioni, non si sono limitate all'assistenza ed al supporto agli operatori dei CPI, ma hanno comportato la gestione diretta dell'intero processo, in presenza, ove e quando consentito, o da remoto.

Le azioni rivolte alla platea dei beneficiari hanno riguardato, in primo luogo, la prima convocazione per la verifica dei requisiti necessari alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro ed un primo colloquio per la profilazione qualitativa, cioè la rilevazione delle competenze possedute ed acquisite attraverso eventuali percorsi formativi ed esperienze di lavoro pregresse - attività propedeutica alla definizione di un percorso personalizzato di inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro.

Successivamente alla firma del patto, la cui titolarità è attribuita per legge ai Centri per l'Impiego in qualità di operatori della Pubblica Amministrazione, i Navigator hanno proceduto alla presa in carico del beneficiario, definendo, nei limiti di quanto possibile ed in base all'offerta della singola Regione, le azioni di accompagnamento per l'attuazione del Patto e la ricerca attiva di un lavoro. Tali attività, nella maggior parte dei casi, hanno riguardato, anche a causa dell'emergenza sanitaria, la redazione dei curricula e l'iscrizione alle piattaforme digitali dei sistemi informativi regionali e privati per l'incontro di domanda ed offerta di lavoro. In alcune Regioni però, quali ad esempio l'Abruzzo, il Veneto, la Sicilia, la Toscana e le Marche, i Navigator hanno potuto curare anche l'avvio ad attività di formazione, - a partire dall'iscrizione ai CPIA per conseguire i titoli di studio (licenza elementare, media o eventuali qualifiche professionali) - e di tirocinio.

L'offerta congrua, così come strettamente definita dalla legge, ha trovato poca applicazione, ma i Navigator hanno formulato numerosissime offerte di lavoro che in molti casi si sono trasformate in contratti la cui durata temporale è stata variabile. Una quota tutt'altro che trascurabile di persone (il 15% dei beneficiari) ha ottenuto una sistemazione a tempo indeterminato. Per quanto concerne invece l'AdRdC - Assegno di Ricollocazione Reddito di Cittadinanza - è stato erogato in via sperimentale in Abruzzo ed in Emilia-Romagna, e solo recentemente in Lazio, a pochissimi beneficiari. A livello nazionale, secondo l'ultima nota ANPAL FOCUS n. 101, si contano 969 assegnatari di AdR RdC - di cui attivati 423. Il Veneto ha previsto l'erogazione dell'Assegno per il lavoro, una misura specificamente regionale, anche ai percettori del Reddito di Cittadinanza.

Parallelamente a tali azioni, i Navigator hanno svolto, inoltre, attività rivolte alle imprese, informandole in materia di incentivi alle assunzioni, rilevandone i piani occupazionali e le posizioni aperte (vacancy), selezionando e promuovendo le candidature dei beneficiari, ed in alcuni casi, come in Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, organizzando e realizzando, in sinergia con i diversi attori pubblici e privati della rete dei Servizi per il Lavoro locali, incontri informativi per favorire il matching domanda-offerta, con interventi di follow up, successivi alle assunzioni.

Se è vero che in tutte le Regioni del Paese i Navigator hanno svolto attività sostanzialmente analoghe, le condizioni effettive nelle quali hanno operato e lo svolgimento del loro lavoro, sono stati condizionati e definiti oltre che dalla marcata diversità dei modelli organizzativi regionali, soprattutto dall'estrema eterogeneità dei micro e macro contesti territoriali di riferimento e dalle relative modalità organizzative ed operative dei singoli Centri per l'Impiego cui sono stati assegnati.

Le interviste realizzate hanno infatti evidenziato come lo svolgimento delle attività di affiancamento agli operatori sia avvenuto con modalità e procedure molto diverse, anche tra Centri per l'Impiego collocati nello stesso comprensorio, comune o provincia, spesso in assenza di qualunque forma di coordinamento formale ed operativo da parte dei soggetti istituzionali preposti. Ne consegue che, in contesti caratterizzati da un tessuto produttivo articolato e dinamico, entro il quale i Centri per l'Impiego già svolgono un'effettiva azione di snodo e raccordo all'interno della rete dei Servizi per il Lavoro, i Navigator hanno non soltanto garantito alle persone di cui si sono occupati il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, ma soprattutto hanno attuato una misura di politica attiva del lavoro innovativa, se non nella forma e nei contenuti, sicuramente nella sua concreta applicazione, pur in presenza di difficoltà e limiti strutturali e contingenti.

E' importante sottolineare che la situazione dei Centri per l'Impiego, così come descritta nel capitolo introduttivo, dal 2018 non ha subito cambiamenti sostanziali nella maggior parte delle Regioni italiane; sebbene in molte di queste siano stati avviati concorsi pubblici per il reclutamento di nuovo personale, la quota di operatori da impiegare per l'attuazione delle misure di politica attiva, quali orientatori, psicologi, economisti, giuristi, sociologi, etc. atti a fornire i servizi di tipo specialistico, risulta davvero esigua.

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha non soltanto comportato un incremento del carico di lavoro che grava sugli operatori dei Centri per l'Impiego rendendo indispensabile il contributo dei Navigator, ma ha sostanzialmente e significativamente acuito le disparità territoriali, evidenziando in alcuni casi l'assenza dell'offerta di servizi essenziali proprio in quelle aree del Paese in cui ve ne è la maggiore necessità, sia in ragione di un'offerta di servizi già quantitativamente e qualitativamente insufficiente, sia, ed ancor più, perché è proprio in tali aree che si concentra la quota maggiore di persone che beneficiano della misura.

Ancora una volta, la Campania costituisce l'esempio più eclatante delle contraddizioni del sistema e si aggiudica il primato negativo del rispetto della legge del RdC e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai propri cittadini. È infatti la Regione italiana con il maggior numero di beneficiari (691.227) e con un numero di persone idonee al lavoro pari a 325.000¹⁸. Ha una dotazione di Navigator che attualmente è di circa 440 unità, ma è anche l'unica Regione in cui le attività dei Navigator hanno trovato scarsa operatività proprio sul fronte beneficiari; limitata (nel periodo Maggio-Giugno 2020) alla sola profilazione da remoto, dei circa 54.000 percettori che fino a quel momento erano stati convocati dai CPI ed avevano sottoscritto il Patto per il Lavoro¹⁹.

¹⁸ Fonte: Osservatorio INPS Reddito e Pensione di Cittadinanza febbraio 2021

¹⁹ Recentemente, a partire da metà Aprile 2021, ai Navigator Campani è stata affidata una nuova attività da remoto, in assistenza ai Centri per l'Impiego, che prevede il contatto di circa 300 mila beneficiari RdC per il rilascio della DID e la stipula del Patto per il Lavoro (PpL).

È necessario sottolineare in proposito che la sottoscrizione del patto costituisce il requisito fondamentale per l'accesso a percorsi personalizzati di inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro, che oltre ad essere previsti dalla legge in ossequio al principio di condizionalità, costituiscono altresì livelli essenziali delle prestazioni. Risulta pertanto evidente che, laddove, i beneficiari non vengano convocati dai Centri per l'Impiego a sottoscriverli, il Reddito di Cittadinanza costituisce di fatto una misura meramente assistenziale e che ai beneficiari risultino negati dei diritti garantiti dalla Costituzione. Ai Navigator campani, contrattualizzati con quattro mesi di ritardo a causa dell'ostruzionismo della Regione infatti, non è stato permesso l'accesso ai Centri per l'Impiego, né prevista o autorizzata qualunque altra attività con i beneficiari, in funzione dell'accordo stipulato con ANPAL Servizi S.p.A., di cui si è detto in precedenza. Anche in Lombardia, in alcune realtà territoriali ed in particolare nell'area metropolitana di Milano, l'intervento dei Navigator è stato circoscritto a poche attività specifiche, limitandone l'efficacia.

Inoltre, l'assenza di procedure standard e di interoperatività tra i diversi sistemi informativi hanno costretto i Navigator a lavorare su piattaforme non coordinate tra loro. Nei diversi territori ci sono state enormi differenze persino per la sola presa in carico dei beneficiari e la gestione amministrativa dei dati. In alcuni casi gli elenchi sono stati forniti dall'INPS su file Excel e lavorati a mano, in altri è stato utilizzato il portale MyANPAL, in altri ancora i Navigator hanno avuto accesso ai Sistemi Informativi Lavoro (SIL) provinciali o regionali in cooperazione applicativa con il Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro di ANPAL, non sempre aggiornato in tempo reale sull'accoglimento, la decadenza o la revoca delle domande di Reddito di Cittadinanza.

Sotto questo profilo, si può solo amaramente osservare che la storica, strutturale disomogeneità economica e sociale che connota da sempre l'Italia non soltanto persiste diversamente distribuita sul territorio nazionale (e non necessariamente più soltanto articolata per macroaree geografiche Nord, Centro e Mezzogiorno), ma che tale disparità si rivela ancora più accentuata ed in aumento, se valutata in relazione all'impatto della pandemia sulle economie e sui mercati del lavoro locali, e degli effetti disastrosi prodotti sulle categorie più fragili ed esposte della popolazione e purtroppo meno garantite.

Associazione Nazionale Navigator

anna

Associazione Nazionale Navigator



ANALISI STATISTICA

Questa sezione presenta sinteticamente i dati più significativi dell'attività dei Navigator dettagliando i risultati sia a livello nazionale che regionale e facendo un breve confronto con le realtà dei principali Paesi Europei.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Il cuore dell'attività professionale dei Navigator consiste nell'accompagnare una parte dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza in un percorso di attivazione lavorativa. Questo percorso passa attraverso la costruzione di un rapporto umano che non è sempre così lineare né definito o valutabile esclusivamente attraverso i numeri. Questo capitolo nasce con l'obiettivo di sintetizzare i principali dati statistici al fine di misurare in prima approssimazione l'attività dei Navigator. Tuttavia, sono indispensabili alcune considerazioni introduttive ed una presentazione delle fonti a disposizione:

- DIMINUZIONE DEI NAVIGATOR:** innanzitutto, è bene cogliere una sostanziale riduzione del numero dei Navigator ad oggi attivi, tale dato è riscontrabile dal Public Tableau di ANPAL Servizi. La stima del fabbisogno dei Navigator per Regione e provincia è stata definita nel Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle Politiche Attive del Lavoro (DM n. 74 del 28/06/19), con la previsione complessiva di 2980 Navigator, ripartiti con differenze sostanziali in numero assoluto per ciascuna Regione, in funzione del trend di domande RdC, del contesto locale del Mercato del Lavoro e del diverso profilo organizzativo dei CPI, anche e soprattutto dal punto di vista dell'organico. I vincitori della selezione Navigator sono stati assegnati in 19 Regioni italiane (nessuno nelle province autonome di Trento e Bolzano), con un massimo di assegnazioni in Campania, con 471 unità. Era prevedibile un certo turnover dovuto ai soggetti dimissionari, dopo un iniziale e parziale reintegro a scorrimento degli idonei in graduatoria; a gennaio 2021 il numero dei Navigator attivi si attesta su 2651. Un calo quindi di 327 in valore assoluto e dell'11% in percentuale. Questo dato, combinato con il prevedibile aumento di domande di RdC, anche in considerazione della congiuntura del sistema paese, determinerà sicuramente un maggior sovraccarico di numero di beneficiari di RdC assegnati a ciascun Navigator, tale sovraccarico potrebbe sfociare in difficoltà di gestione in particolare in quelle Regioni che già rilevano una certa criticità di organico;
- SEGMENTAZIONE DEI BENEFICIARI:** il bacino dei beneficiari RdC affidati ai Navigator non coincide con l'intero universo dei percettori, ma solo con un insieme di soggetti individuati da INPS sulla base di alcuni criteri occupazionali e tenendo conto dell'eventuale inserimento in altri percorsi prettamente assistenziali. Tali soggetti vengono resi noti ai CPI per interoperabilità fra sistemi e flusso dati ed entrano a formare una banca dati di soggetti convocabili. Oltre a questa prima segmentazione di beneficiari, cosiddetto *splitting*, viene inoltre applicata, con la prima convocazione, un'ulteriore clusterizzazione da parte dei CPI e dei Navigator. Infatti, alcuni beneficiari possono essere esclusi, esonerati o rinviati ai servizi sociali, quindi non tenuti alla sottoscrizione del Patto suddetto;
- REALTA' DISOMOGENEE:** Nonostante la creazione di un rapporto tra i beneficiari ed il Navigator abbia inizio in alcune fasi preliminari, la formale "presa in carico" avviene attraverso diverse procedure e verifiche e diviene effettiva solo dopo la prima convocazione del beneficiario e la firma del Patto per il Lavoro presso il CPI di competenza. Il buon esito della procedura riesce a trovare una sua completa operatività solo grazie ad un'avvenuta sinergia con il CPI che gestisce la pianificazione delle convocazioni a livello regionale, con andamento e risultati diversi a seconda del singolo ufficio, in funzione della specifica organizzazione e dell'organico a disposizione.

4. **RALLENTAMENTO DEI SERVIZI:** l'emergenza sanitaria da COVID-19 ha imposto un generale blocco dei principali servizi all'impiego. I Navigator, pur continuando a lavorare in smart working, non hanno potuto contare sulle necessarie sinergie con i CPI. Tale blocco, in alcuni territori, ha conosciuto un netto prolungamento a causa dell'insidiosità della pandemia.
5. **INEFFICIENZE INFORMATICHE:** la mancanza di un sistema informativo unitario ha generato sistemi di lavoro diversi, quindi differenti modalità e tempistiche di registrazione delle varie fasi del percorso con i beneficiari, incluse presa in carico e notifica delle eventuali condizionalità. Le piattaforme di livello centrale e regionale non si sono dimostrate interoperabili, con considerevoli ritardi nel flusso dati tra i sistemi, comportando una significativa difficoltà nella clusterizzazione dell'utenza e nella pianificazione delle attività.

LE FONTI STATISTICHE

Le fonti a disposizione ai fini di un'analisi statistica non possono considerarsi veramente esaurienti; la mancanza di un sistema informativo unitario del lavoro a livello nazionale è certamente la causa principale di grosse lacune e possibili errori nella comunicazione dei dati ai vari livelli di istituzioni. Inoltre, la già citata disomogeneità territoriale e la mancanza di norme attuative, sia a livello nazionale che locale, determinano in alcuni casi dati assolutamente fuorvianti. Un chiaro esempio in questo senso è il dato circa i beneficiari rinviati ai servizi sociali comunali, con una percentuale dello 0,1% sul totale dei beneficiari soggetti alla convocazione da parte dei CPI (dato al 1° aprile 2021, nota ANPAL 4/2021, Collana Focus n. 101). Questo numero è molto basso poiché non sono stati disciplinati i rapporti fra servizi sociali e CPI quindi, nella maggior parte dei casi, il rinvio ai servizi sociali resta una presa in carico "in attesa di rinvio" con una nota a margine e non viene registrato nei sistemi regionali.

Una considerazione è inoltre opportuna circa il dato sulle erogazioni dell'AdRdC, secondo la stessa nota del 1° aprile 2021, a livello nazionale presenta un'incidenza dello 0,6 per mille sull'insieme dei beneficiari tenuti alla firma del PpL (Patto per il Lavoro). Questo scarsissimo utilizzo di tale misura utile all'avvio di percorsi di formazione con enti accreditati, non è dato dallo scarso interesse nella misura stessa ma dalla mancanza di decreti attuativi o comunque di chiarezza nei protocolli di applicazione.

Mancano i dati circa l'utilizzo degli incentivi dedicati ai datori di lavoro nel caso di assunzione di beneficiari RdC. Vale anche qui quanto detto nel paragrafo precedente in merito all'attuazione di questa specifica misura, pesa inoltre un certo disinteresse per questa opportunità, che tende a sovrapporsi ad altre misure simili più allettanti.

Fatte queste premesse, si riportano di seguito le fonti utilizzate in questo documento:

- 4 note ANPAL Collana FOCUS edizioni n.75, 78, 87, 101, rispettivamente con dati aggiornati al 1° aprile 2020, 1° maggio 2020 e 1° settembre 2020, 1° aprile 2021;
- Rapporto annuale ANPAL anno 2019, edizione del 1° novembre 2020;
- Nota statistica interna ANPAL "Beneficiari del RdC rientrati nel Mercato del Lavoro", edizione novembre 2020;
- Appendice statistica INPS aprile 2019/dicembre 2020, edizione del 7 gennaio 2021.

ATTIVITÀ DI PRESA IN CARICO

I dati disponibili sul lavoro effettivo di presa in carico sono ricavabili dalle note ANPAL, qui riportati in una tabella di confronto e andamento nel tempo. La prima colonna indica l'insieme delle persone "convocabili" dai Centri per l'Impiego; le successive tre colonne riportano i dati circa i beneficiari non soggetti al Patto per il Lavoro a seguito di verifica dei CPI e dei Navigator durante la prima convocazione; la quinta colonna informa il dato circa i beneficiari soggetti alla firma del Patto per il Lavoro; l'ultima colonna presenta il dato degli effettivi presi in carico.

Tabella 2.1 - Confronto dati note ANPAL sui beneficiari presenti su MyANPAL (Aprile, Maggio, Settembre 2020)

	Beneficiari a sistema CPI	Esonerati	Rinviati ai servizi sociali dei Comuni	Rifiuti/Abbandoni /Esclusi	Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro		Presi in carico	
apr-20	991.565	52.121	15.480	104.835	819.129	83%	365.759	45%
mag-20	1.048.610	51.303	15.402	106.018	875.887	84%	376.552	43%
set-20	1.220.734	54.662	15.851	125.097	1.025.124	84%	401.668	39%

Tabella 2.2 - Dati beneficiari presenti su MyANPAL (Aprile 2021)

	Beneficiari a sistema CPI	Esonerati/Esclusi	Rinviati ai servizi sociali dei Comuni	Rifiuti/Terminati/Decaduti/Abbandoni	Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro		Presi in carico	
apr-21	1.656.389	34.571	2.751	562.841	1.056.226	64%	327.555	31%

Ai fini della lettura dei dati presentati, si può senz'altro notare come i dati di Aprile 2021 mostrino:

- Un aumento rilevante dei beneficiari a sistema CPI;
- Una corretta aggregazione di esonerati ed esclusi (nelle precedenti note gli esclusi erano associati a rifiuti/abbandoni/annullati). Nonostante questo, il numero di soggetti rientrante in questa fattispecie si riduce sensibilmente;
- Un crollo dei rinvii ai servizi sociali, che accentua la criticità di questo dato, così come esposto nella sezione precedente;
- Una crescita abnorme (da 125mila a oltre 562mila) dei Rifiuti/Abbandoni/Esclusi che qui diventano Rifiuti/Terminati/Decaduti/Annullati;

- Un calo dei presi in carico sia a livello numerico che in termini di incidenza percentuale dovuto a un aumento considerevole della platea di utenza dei CPI e delle conseguenze della pandemia. Specifichiamo che la stipula dei Patti per il Lavoro è una prerogativa degli operatori dei Centri per l'Impiego. La pandemia ha costretto molti CPI a contingentare il numero degli accessi provocando una significativa diminuzione dei servizi erogati, tra cui quelli in sinergia con i Navigator.

La correzione del dato circa i rinvii ai servizi sociali, che potrebbe essere molto più alto, porterebbe a una riduzione dei soggetti effettivamente tenuti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro e un aumento del tasso di presa in carico.

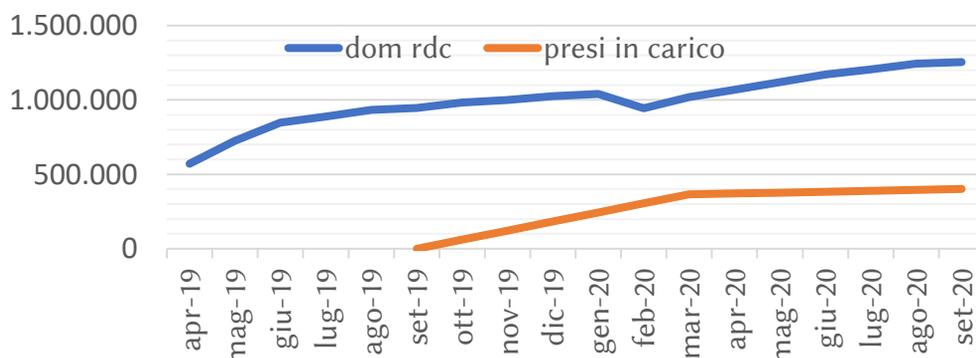
È importante anche comprendere che i dati delle note (qui riassunti) non offrono alcun riscontro circa l'effettivo numero di soggetti convocati dai CPI e dei beneficiari convocati ma non presentatisi con assenze ingiustificate o di fatto irreperibili. Queste ultime due categorie di percettori statisticamente abbassano la percentuale di presi in carico, calcolati sul totale dei soggetti tenuti alla sottoscrizione del PpL, senza tener conto dell'effettivo successo nelle convocazioni.

Non è chiaro, inoltre, come ANPAL abbia considerato il dato circa l'attività da remoto che è stata svolta dai Navigator in alcune Regioni in cui è stata resa possibile la convocazione da remoto ed una presa in carico informale, vale a dire non formalizzata dalla firma del Patto per il Lavoro, ma dalla convocazione stessa e dall'inizio di un rapporto personalizzato con il beneficiario.

Quanto all'aumento considerevole del dato sui Rifiuti/Abbandoni/Esclusi/Terminati, va considerato l'impatto delle domande di rinnovo (dopo i primi 18 mesi), quindi di quei soggetti con indicazione "terminati". In questo insieme, infatti, potrebbero essere inclusi i beneficiari già presi in carico e con domanda di rinnovo; per questi non vi è una nuova presa in carico, ma la stessa risulta automatica, senza passare per la firma di un nuovo Patto per il Lavoro. Ciò può forse spiegare il consistente aumento del dato in colonna quattro e la diminuzione del dato di presa in carico in ultima colonna. Purtroppo, non abbiamo uno scorporo delle domande di rinnovo (terminati), né dati relativi al tasso di domande di rinnovo e del loro accoglimento, perciò riteniamo di non poter esporre ulteriori analisi.

Il gap fra le domande RdC e le effettive prese in carico viene rappresentato dal Grafico 2.1 (dati INPS), che raccoglie i due trend fino al settembre 2020. Dal grafico in figura risulta la differenza temporale nell'inizio dell'attività di presa in carico (settembre 2019) da parte dei CPI e dei Navigator rispetto all'inizio della misura, e della presentazione delle domande (aprile 2019). Risulta evidente anche l'impatto della pandemia COVID-19, lockdown e restrizioni sull'attività in presenza, che ha alterato inevitabilmente il regolare processo lavorativo ed amministrativo, con impatto evidente sul trend delle prese in carico.

Grafico 2.1 - Presi in carico vs domande RdC accolte



Prima di procedere all'esposizione dei dati contenuti in questo paragrafo, è doverosa un'ulteriore premessa in aggiunta a quelle esposte ad inizio capitolo: i dati statistici di ANPAL e altri enti istituzionali non sempre sono stati pubblicati nello stesso arco temporale e inoltre sono state utilizzate metriche differenti nell'aggregazione dei dati. Ci preme anche sottolineare come alcuni valori comunicati dalle Regioni presentano significative criticità sia in termini di coerenza sia sul piano nazionale sia nella capacità di fotografare l'effettiva realtà dei servizi erogati. Ciò non ci ha consentito di riportare aggregazioni di dati sempre coerenti per tipologia e data di pubblicazione. Pertanto in alcuni casi si è optato per un'approssimazione statistica.

NAVIGATOR ASSUNTI/EFFETTIVI

Come già richiamato nel paragrafo precedente, al 19 gennaio 2021 il numero dei Navigator complessivamente in attività è sceso a 2.651 rispetto agli iniziali 2.978 contrattualizzati, con un calo medio dell'11%.

La Regione dove risulta il più alto tasso di riduzione di personale è il Friuli-Venezia Giulia che ha visto una riduzione del 39,1% rispetto a quelli inizialmente previsti. Il calo percentuale minore è in Abruzzo (di 2 unità) pari al 4% (come in Calabria, con 7 unità in meno).

Nella tabella seguente si presenta nel dettaglio la distribuzione dei Navigator nelle diverse Regioni e a livello nazionale.

Tabella 2.3 - Variazione organico Navigator per Regione

Regioni	Numero Navigator previsti	Percentuale regionale sul totale nazionale	Riduzione di personale	% di Riduzione	Numero Navigator effettivi (al 19/01/2021)
ABRUZZO	54	1,8%	2	3,7%	52
BASILICATA	31	1,0%	3	9,7%	28
CALABRIA	170	5,7%	7	4,1%	163
CAMPANIA	471	15,8%	48	10,2%	423
EMILIA-ROMAGNA	165	5,5%	20	12,1%	145
FRIULI-VENEZIA GIULIA	46	1,5%	18	39,1%	28
LAZIO	273	9,2%	22	8,1%	251
LIGURIA	66	2,2%	14	21,2%	52
LOMBARDIA	329	11,0%	37	11,2%	292
MARCHE	55	1,8%	15	27,3%	40
MOLISE	13	0,4%	1	7,7%	12
PIEMONTE	174	5,8%	28	16,1%	146
PUGLIA	248	8,3%	12	4,8%	236
SARDEGNA	121	4,1%	27	22,3%	94
SICILIA	429	14,4%	20	4,7%	409
TOSCANA	152	5,1%	18	11,8%	134
UMBRIA	33	1,1%	4	12,1%	29
VALLE D'AOSTA	6	0,2%	1	16,7%	5
VENETO	142	4,8%	30	21,1%	112
TOTALE ITALIA	2.978	100,0%	327	11,0%	2.651

ATTIVITÀ DI PRESA IN CARICO

Il numero di Navigator attualmente in forza acquista maggior significato se letto in correlazione al numero di beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro per singolo Navigator (dati a confronto: numero di beneficiari al 31/10/20 e Navigator al 19/1/21, Tab. 2.4). La media nazionale è di 515 beneficiari per Navigator, ma la dispersione statistica è rilevante, con i minimi di 258 beneficiari in Valle d'Aosta e 278 beneficiari in Veneto. In cinque Regioni si contano meno di 365 beneficiari per Navigator: Toscana, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia-Romagna. All'estremo opposto, sono particolarmente critici i dati della Campania, con ben 770 beneficiari per Navigator, così come in Sicilia, Molise e Calabria, con oltre 640 beneficiari per Navigator.

Tabella 2.4 - Confronto Beneficiari soggetti al PpL vs Numero Navigator effettivi per Regione

Regioni	Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro (al 31 ottobre 2020)	Numero Navigator effettivi (al 19/01/2021)	N. beneficiari soggetti al PpL per ogni Navigator
ABRUZZO	27.365	52	526
BASILICATA	13.428	28	480
CALABRIA	105.626	163	648
CAMPANIA	325.713	423	770
EMILIA-ROMAGNA	43.686	145	301
FRIULI-VENEZIA GIULIA	9.954	28	356
LAZIO	90.397	251	360
LIGURIA	21.052	52	405
LOMBARDIA	91.996	292	315
MARCHE	21.361	40	534
MOLISE	8.125	12	677
PIEMONTE	69.878	146	479
PUGLIA	107.456	236	455
SARDEGNA	51.578	94	549
SICILIA	282.022	409	690
TOSCANA	48.685	134	363
UMBRIA	13.522	29	466
VALLE D'AOSTA	1.291	5	258
VENETO	31.180	112	278
TOTALE ITALIA	1.364.315	2.651	515

Appare opportuno considerare come la distribuzione dei Navigator non garantisce un servizio uniforme in tutto il territorio nazionale, con la conseguenza di non poter assicurare lo stesso livello di prestazioni (LEP) a tutti i cittadini; la diversità di carico di lavoro è evidente non solo a livello regionale, ma anche provinciale ed a livello di singolo CPI. Come dato esemplificativo si fornisce il confronto fra le province di Napoli e Avellino, con un carico di lavoro rispettivo di 841 e 570 beneficiari per Navigator, quindi una differenza del 48% in più nella provincia di Napoli.

Si tralascia l'approfondimento dati a livello regionale circa la percentuale di soggetti esonerati, esclusi, rinviati ai servizi sociali e presi in carico, poiché dalle stesse fonti ANPAL (Allegati statistici alle note 75 e 78) emergono delle lacune, con Regioni quali Piemonte, Lombardia, Lazio e Molise che presentano dati prossimi allo 0% circa le voci sugli esonerati e rinvii ai servizi sociali. Come esposto nel paragrafo precedente, appare chiara la poca attendibilità di alcuni dati e le problematiche sono riscontrabili nelle carenze del sistema informativo lavoro nazionale e nelle diversità procedurali e di invio dati da Regione a Regione.

PRESA IN CARICO PER MACROAREE

In conclusione, si presenta il dato di presa in carico per macroaree, aggiornato all'ultima nota ANPAL, n.101, di aprile 2021. Utilizzando nel calcolo nuovamente il numero di Navigator effettivi al 19/01/2021 (2.651) e rapportandolo però stavolta al numero di beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro al 1° aprile 2021 otteniamo il numero dei soggetti da prendere in carico per Navigator (398) e il numero degli effettivamente presi in carico (124).

È opportuna qui una considerazione sulla disparità fra il carico potenziale per Navigator e il carico effettivo. Si noti che il numero di Navigator assegnati in ogni provincia è stato inizialmente concordato fra ANPAL e Regioni in funzione del carico di lavoro stimato. La stima di esso ha tenuto in considerazione sia l'organizzazione effettiva dei CPI di assegnazione, sia il volume atteso di domande RdC nel bacino di riferimento. Il numero di prese in carico previsto per Navigator era stato determinato da ANPAL Servizi in 150 beneficiari. Dunque, la media del carico effettivo raggiunto (124) è in linea con questo obiettivo. Se andiamo a guardare il numero potenziale dei presi in carico (398) non possiamo che rilevare come si sarebbe raggiunto un carico di lavoro più che doppio rispetto alla pianificazione iniziale. Questo gap evidenzia la scarsità delle risorse umane dedicate all'attività di case management con i beneficiari, e giustifica di per sé un possibile aumento dei Navigator in forza soprattutto in alcune Regioni. Un dato significativo, a suffragare quanto sostenuto, è offerto dal confronto con il carico di lavoro degli operatori dei SPL presso gli altri Paesi europei, dove il rapporto numero utenti/operatori si attesta a una media poco sopra i 100, con Franca sotto i 100 e Germania sotto i 50 utenti per operatore (confronta la serie di pubblicazioni annuali Assessment Report on PES Capacity, ICON INSTITUTE anni 2016-2018-2020). Va inoltre considerato che il Navigator non si limita all'erogazione dei servizi ai beneficiari RdC ma svolge sia attività di monitoraggio e follow-up sugli stessi sia, parallelamente, un'attività lato imprese.

Ancora una volta, appare evidente la dispersione statistica, con le Isole e il Sud che presentano un carico di lavoro doppio rispetto al Nord-Est e uno stato di avanzamento delle Prese in carico inferiore in percentuale.

Tabella 2.5 - Confronto Beneficiari soggetti al PpL vs Numero Navigator effettivi per Macro-Aree

MACRO AREA	Beneficiari soggetti al PpL (al 1° aprile 2021)	Presi in carico (valore assoluto)	Presi in carico (valore %)	Nr. Navigator effettivi (al 19/01/2021)	Beneficiari soggetti al PpL per Navigator	Presi in carico per Navigator
NORD-OVEST	129.563	48.064	37%	495	262	97
NORD-EST	48.024	22.163	46%	285	168	78
CENTRO	130.316	47.987	37%	454	287	106
SUD	480.970	131.405	27%	914	526	144
ISOLE	267.353	77.936	29%	503	531	155
TOTALE ITALIA	1.056.226	327.555	31%	2.651	398	124

Il diverso carico di lavoro regionale è restituito in modo chiaro dal Grafico 2.2 che mostra i dati dei beneficiari presi in carico sia in valore assoluto (Fig. A) sia in valore percentuale (Fig. B), ovvero in relazione al numero totale di soggetti tenuti al Patto per il Lavoro. In termini assoluti le Regioni con i picchi più elevati sono rappresentate da Calabria (214), Sicilia (200), Piemonte (175), Campania e Abruzzo (163). In termini percentuali invece le Regioni dove si registrano tassi più elevati sono la Basilicata (72,70%), l'Abruzzo (65,30%) e il Piemonte (61,90%). I dati della Lombardia non sono stati presi in considerazione perché mostrano delle anomalie in termini quantitativi che li rendono di fatto inattendibili.

Grafico 2.2 - Numero di soggetti presi in carico per Navigator in valore assoluto (Fig. A) e sul totale dei soggetti tenuti al Patto per il Lavoro (Fig. B), Dati al 1° aprile 2020



Fonte: Allegato statistico Focus ANPAL n. 75 Reddito di Cittadinanza 1-2020

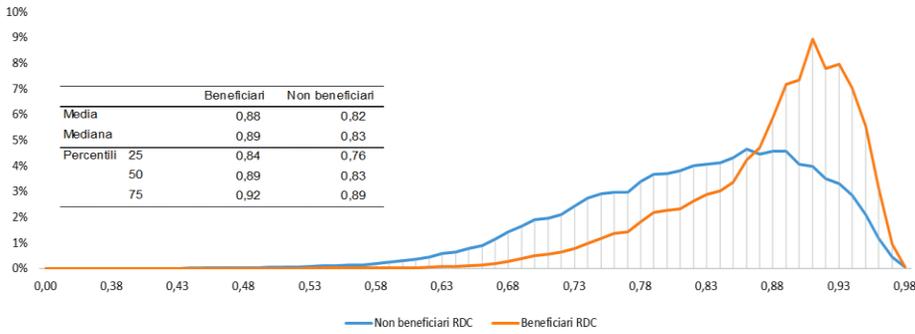
ESITI OCCUPAZIONALI

2.3

In questo paragrafo presentiamo alcuni dati circa gli esiti occupazionali ottenuti sul bacino dei percettori di Reddito di Cittadinanza, alcune premesse appaiono tuttavia necessarie:

- Innanzitutto, occorre tenere in considerazione l'identikit del beneficiario di RdC, così come descritta nel paragrafo 1.3, che ritrae un'utenza fragile e particolarmente distante dalla possibilità di reinserimento occupazionale. Come già esposto, pesano le condizioni di un basso livello di istruzione e di scarse competenze acquisite, sommate a periodi prolungati di disoccupazione, che segnano la misura della distanza dal Mercato del Lavoro (MdL). L'indice di profiling, definito nel paragrafo menzionato, raccoglie e sintetizza in un unico indicatore le variabili del successo occupazionale. Rimarcando il valore medio nazionale di 0,88 per i percettori RdC, prossimo a 1, quindi indicativo di una scarsissima probabilità di successo, è utile offrire un confronto di distribuzione di questo indice nella restante popolazione disoccupata. Per i beneficiari RdC, la curva della distribuzione descrive una evidente maggiore concentrazione verso i valori più elevati: dunque, una maggiore distanza dal Mercato del Lavoro. Così come, tanto nei valori mediani e medi che nelle soglie dei percentili, la distribuzione dell'indice di profiling dei beneficiari RdC segna valori più elevati rispetto al resto dei disoccupati (Grafico 2.3).

Grafico 2.3 – Distribuzione dei disoccupati per indice di profiling. Confronto disoccupati e beneficiari RdC soggetti al Patto per il Lavoro. Valori medi e valori percentuali.

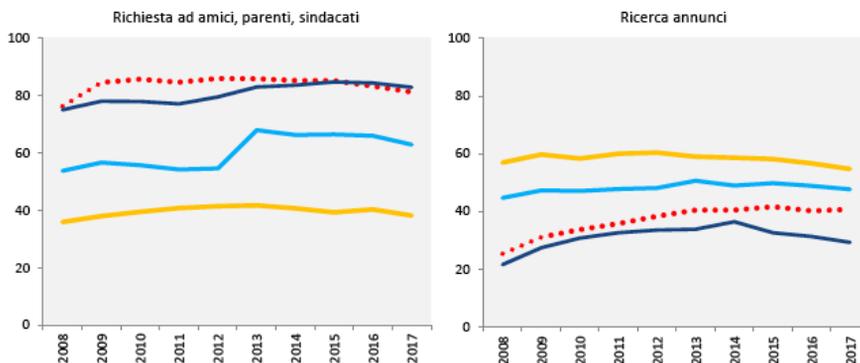


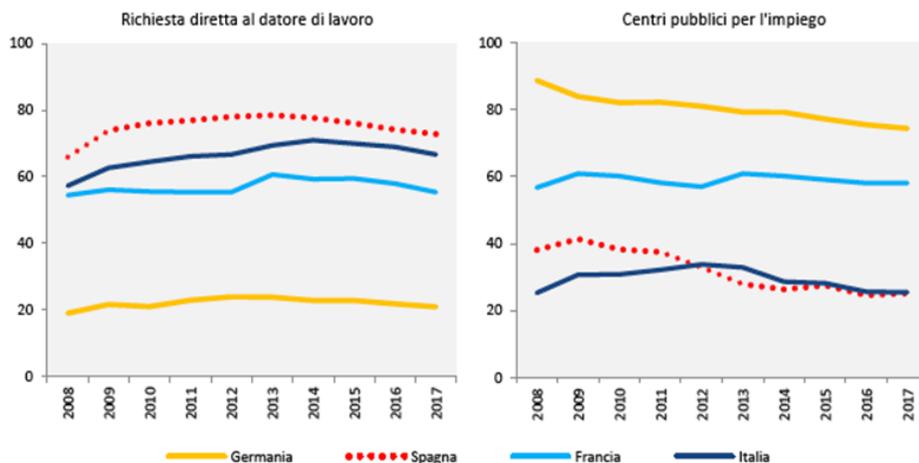
Fonte: XXII Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva (CNEL 2020)

Si tratta di variazioni molto significative, che descrivono una popolazione accomunata da fragilità e che espongono al rischio di esclusione dal mercato, apparentemente uniforme, almeno rispetto alla probabilità di ingresso nell'occupazione, nonostante l'indice sia influenzato, per costruzione, dalla dinamicità del Mercato del Lavoro di residenza.

- In secondo luogo, ai fini di un'analisi circa gli esiti occupazionali della misura RdC e dell'attività dei Navigator, è opportuno tenere in considerazione la storicità dell'incidenza dei Servizi per il Lavoro e dei Centri per l'Impiego nell'intercettazione di domanda ed offerta di lavoro, correlata alla scarsa fiducia dell'utenza nel rivolgersi alle istituzioni pubbliche sia per le attività di orientamento che per la ricerca di lavoro. Il dinamismo del Mercato del Lavoro in Italia è sempre stato caratterizzato da un ricorso ai canali informali, il cosiddetto *passaparola*, con conseguente minore impatto del ruolo dei Centri per l'Impiego. Il documento Istat "Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero" (18 Luglio 2018) rileva come nel 2017, nel mese precedente l'intervista, ha contattato i Centri per l'Impiego il 45,2% dei disoccupati nell'Ue, il 74,5% in Germania, il 58,1% in Francia, il 25,2% in Spagna, il 25,4% in Italia. Per i Centri privati questi valori sono pari al 21,8% per l'UE-28, 12,5% per la Germania, 34,5% per la Francia, 28,6% per la Spagna e 14,7% per l'Italia. Secondo l'indagine citata, la ricerca di lavoro è stata prevalentemente affidata a canali di natura informale: l'87,3% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti. Il grafico seguente offre un quadro di comparazione con i principali paesi europei circa le modalità di ricerca lavoro, nei dieci anni a partire dalla crisi del 2008.

Grafico 2.4 - Ricorso a canali formali e informali per la ricerca di lavoro nei principali paesi Ue (percentuale di disoccupati, anni 2008-2017)





Fonte: ISTAT, "Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero" (18 Luglio 2018)

La storica scarsa partecipazione dei Centri per l'Impiego nelle attività di incrocio domanda e offerta di lavoro appare un fattore penalizzante nell'iter di successo occupazionale dei beneficiari RdC; il disinteresse e la sfiducia del soggetto disoccupato, rispetto alle opportunità offerte dai CPI, trova una speculare conferma nel bassissimo ricorso agli stessi anche da parte del mondo delle imprese, quindi dei datori di lavoro. Questa considerazione non può che portare all'avvertimento che tanto più i Centri per l'Impiego si rivelino distanti ed avulsi dal Mercato del Lavoro, maggiormente lo saranno i beneficiari RdC che vi si rivolgono. L'attività dei Navigator con il progetto MOO (Mappatura Opportunità Occupazionali) è, infatti, finalizzata ad avvicinare il mondo delle imprese ai Servizi per l'Impiego, con la chiara coscienza di quanto sia indispensabile che non solo il beneficiario RdC (o il soggetto disoccupato) acquisti fiducia nell'attività delle istituzioni, ma che lo facciano anche i datori di lavoro ed i responsabili delle risorse umane. Solamente la continua rilevazione dei fabbisogni occupazionali e l'attività di avvicinamento dei CPI alle imprese potrà garantire maggior successo occupazionale per i beneficiari RdC.

- In ultima battuta, appare indispensabile ricordare al lettore la congiuntura di emergenza occupazionale dovuta alla pandemia COVID-19, rispetto all'impatto della quale rimandiamo all'approfondimento nel già citato XII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione collettiva 2020 del CNEL.

Fatte queste premesse, presentiamo i dati a nostra disposizione circa gli esiti occupazionali del bacino RdC secondo la Nota di aggiornamento ANPAL "Beneficiari del RdC rientrati nel Mercato del Lavoro" del novembre 2020. Le tabelle e i grafici riportati si riferiscono ai Beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC) tenuti alla sottoscrizione di un Patto per il Lavoro alla data del 31 Ottobre 2020. I dati sono estratti dagli archivi amministrativi di ANPAL (Sistema Informativo Unitario). Per ogni codice fiscale identificativo di un soggetto beneficiario, ANPAL ha provveduto ad agganciare il primo e l'ultimo rapporto di lavoro (di fonte: MLPS - Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie) successivi alla data della domanda RdC.

Si evidenzia che al 31 Ottobre 2020, 352.000 beneficiari su 1.369.779 (25,7% del totale) hanno sottoscritto almeno un contratto di lavoro nel periodo che va da maggio 2019 a ottobre 2020 (Tabella 2.5). La Nota riporta anche un dettaglio regionale, con un'incidenza percentuale superiore al 30% in 15 Regioni, inferiore invece in Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Sicilia; i tassi più bassi si registrano in Campania e in Sicilia (19%). Sempre al 31 Ottobre 2020 i percettori con un contratto ancora attivo erano 192.851, poco più della metà (il 54,77%) ha quindi continuato il proprio lavoro nel tempo. Sono dati rilevanti, in considerazione di tutte le problematiche che hanno caratterizzato l'avvio del RdC, le strutturali disomogeneità territoriali ed il contesto di crisi economica e sanitaria dal quale sono stati ottenuti questi risultati.

Tabella 2.6 - Dati sui Beneficiari al 31/10/2020 a livello Nazionale (valori assoluti e percentuali)

Beneficiari tenuti al patto al 31 Ott. 2020	Beneficiari che hanno sottoscritto almeno un contratto di lavoro		Beneficiari con contratto attivo al 31 Ott. 2020	
	Totale	%	Totale	%
1.369.779	352.068	25,70%	192.851	14,10%

Tabella 2.7 - Beneficiari del Reddito di Cittadinanza che hanno sottoscritto almeno un contratto di lavoro al 31/10/2020, per ripartizione regionale (valori assoluti e percentuali)

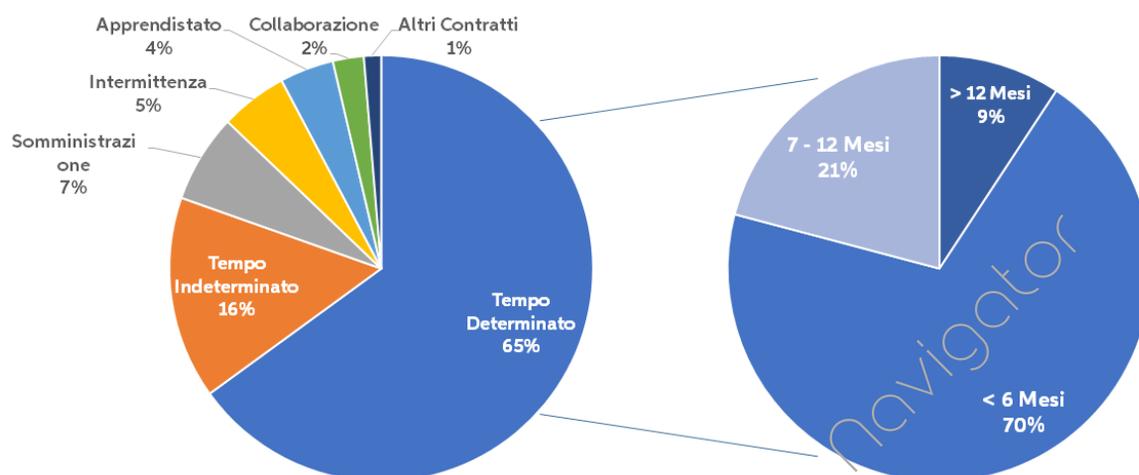
Regioni	Beneficiari tenuti alla stipula di un PpL	Beneficiari che hanno sottoscritto almeno un contratto di lavoro	
		Valori assoluti	Valori percentuali
ABRUZZO	27.365	8.688	31,70%
BASILICATA	13.428	4.100	30,50%
CALABRIA	105.626	25.500	24,10%
CAMPANIA	325.713	61.764	19,00%
EMILIA-ROMAGNA	43.686	16.159	37,00%
FRIULI-V. G.	9.954	3.949	39,70%
LAZIO	90.397	24.592	27,20%
LIGURIA	21.052	7.367	35,00%
LOMBARDIA	91.996	28.805	31,30%
MARCHE	21.361	7.498	35,10%
MOLISE	8.125	2.167	26,70%
PIEMONTE	69.878	19.627	28,10%
PUGLIA	107.456	37.193	34,60%
SARDEGNA	51.578	15.899	30,80%
SICILIA	282.022	54.013	19,20%
TOSCANA	48.685	16.223	33,30%
UMBRIA	13.522	4.201	31,10%
VALLE D'AOSTA	1.291	592	45,90%
VENETO	31.180	11.166	35,80%
TOTALE**	1.364.315	349.503	25,62%

**Il dato sale a 1.369.779 se si considerano anche Bolzano e Trento (territori dove non operano i Navigator) per quanto riguarda i Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro e a 352.068 per quanto riguarda i contratti sottoscritti.

Fonte: elaborazioni ANPAL Servizi su dati ANPAL (Sistema Informativo Unitario) e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie).

In merito alla tipologia di contratti, il 15,4% dei beneficiari ha stipulato un contratto a tempo indeterminato, il 4,1% un contratto di Apprendistato. Per il 65% dei soggetti invece si è registrato un contratto a tempo determinato. Con riferimento ai soli contratti a tempo determinato e di collaborazione, il 69,8% ha una durata inferiore ai 6 mesi, il 20,9% tra i 7 ed i 12 mesi ed una quota del 9,3% supera la soglia dell'anno (Grafico 2.5).

Grafico 2.5 - Tipologia e durata dei contratti di lavoro stipulati dai Beneficiari RdC (al 31/10/2020)



Quanto ai profili professionali interessati, sono circa 55 mila i beneficiari che hanno avuto un contratto di lavoro con la qualifica di Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi (il 15,6% del totale). Più di 48 mila, invece, hanno svolto un lavoro qualificato nelle attività ricettive e della ristorazione (il 13,7% del totale, tabella 2.8). Possiamo senz'altro notare come tra le professionalità maggiormente richieste nel periodo in esame ci siano categorie lavorative particolarmente colpite dalla pandemia: commercio, attività ricettive e di ristorazione, attività ricreative e culturali, che sommate pesano quasi per il 40% del totale.

Tabella 2.8 - Beneficiari del RdC soggetti al Patto per il Lavoro alla data del 31 Ottobre 2020 che hanno sottoscritto almeno un contratto di lavoro*. Prime dieci professioni per numerosità.

PROFESSIONE	V.a.	%
Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi	54.951	15,6
Professioni qualificate nelle attività ricettive e della ristorazione	48.408	13,7
Professioni non qualificate nell'agricoltura, nella manutenzione del verde, nell'allevamento, etc.	43.670	12,4
Professioni qualificate nelle attività commerciali	24.236	6,9
Professioni non qualificate nella manifattura, nell'estrazione di minerali e nelle costruzioni	23.383	6,6
Artigiani e operai specializzati dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici	23.167	6,6
Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona	22.324	6,3
Conduttori di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	10.477	3
Professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali	9.469	2,7
Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori etc.	9.183	2,6
Altre professioni	82.800	23,5
Totale	352.068	100

La crisi economica dovuta al COVID-19 ha avuto effetti particolarmente devastanti su molti gruppi e settori vulnerabili della popolazione mondiale. I giovani, le donne, i lavoratori poco retribuiti e poco qualificati hanno minori possibilità di recuperare rapidamente; per loro esiste il rischio concreto di effetti a lungo termine e di distacco dal Mercato del Lavoro. Saranno necessarie politiche specifiche per questi gruppi di lavoratori con l'attuazione di strategie mirate, in modo che la ripresa sia saldamente inserita in processi di crescita inclusiva ed equa. Le politiche devono, pertanto, concentrarsi su una ripresa sostenuta che tenga in considerazione l'occupazione, il reddito, i diritti dei lavoratori e la ripresa sociale: una ripresa incentrata sulla persona. Le strategie di ripresa dovranno includere politiche settoriali equilibrate per sostenere quei settori che sono stati colpiti più duramente e che rischiano di continuare a rimanere indietro, realizzando al contempo il pieno potenziale di creazione di lavoro nei settori in rapida crescita. Allo stesso tempo, sono necessarie misure per aiutare le imprese (soprattutto le micro, piccole e medie imprese), i lavoratori e le persone in cerca di lavoro ad adattarsi all'economia post-COVID-19, compresi i servizi per l'occupazione, le politiche attive del Mercato del Lavoro e le iniziative di sviluppo delle qualifiche, tutti adattati alle nuove realtà.

Così l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL, Nota COVID-19 e il mondo del lavoro: 7a edizione Stime e analisi aggiornate sull'impatto del COVID-19 sul mondo del lavoro) recentemente spiega la necessità di politiche attive strutturate secondo la persona, target e settori strategici colpiti. In tale contesto rientrano i Servizi pubblici per il lavoro (SPI) che devono garantire, principalmente tramite i Centri per l'Impiego, servizi e politiche attive alla crescente utenza post-COVID-19 (giovani, donne, lavoratori poco qualificati) cui si aggiungono i percettori del Reddito di Cittadinanza – in aumento per la crisi – e disoccupati di lunga durata ivi iscritti.

Va segnalata, inoltre, l'importanza di pervenire alla definizione di una seria visione di sistema sulle politiche attive, già da lungo tempo attesa, in grado di accompagnare giovani e meno giovani nella ricerca dell'occupazione, potenziare i servizi di formazione, consulenza e orientamento che negli altri Paesi già da tempo consentono di accrescere occupabilità e chance di impiego.

L'attuazione delle politiche attive del Mercato del Lavoro viene, infatti, realizzata principalmente dai Servizi Pubblici per l'Impiego e ha l'obiettivo finale di favorire il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro. Le misure attuate sono volte a migliorare la capacità degli individui di gestire cambiamenti rapidi, a ridurre i periodi di disoccupazione e a facilitare il passaggio a una nuova occupazione.

Nella maggior parte dei paesi europei, l'impegno sul versante delle politiche attive è significativamente cresciuto, soprattutto a partire dal periodo successivo alla crisi del 2008, con l'obiettivo di incrementare l'occupabilità delle persone espulse dal Mercato del Lavoro. Sebbene siano necessari ulteriori interventi per promuovere la cooperazione tra i diversi attori ed accrescere il coinvolgimento delle persone inattive, gli Stati membri hanno compiuto notevoli progressi nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 2016 relativamente al reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

Esistono tuttavia differenze significative tra i paesi dell'Unione Europea in termini di partecipazione alle politiche attive del Mercato del Lavoro e di investimenti in tali politiche; inoltre, l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego nel fornire sostegno alla ricerca di lavoro non è omogenea tra i diversi Stati membri e, a volte, neanche al loro interno. Sebbene la maggioranza dei paesi stia progressivamente adottando misure significative²⁰, centrate sull'erogazione di servizi personalizzati, in alcuni di questi – tra i quali l'Italia, la Spagna e la Grecia – i margini di potenziamento dei rispettivi sistemi di politiche attive del Mercato del Lavoro restano ampi.

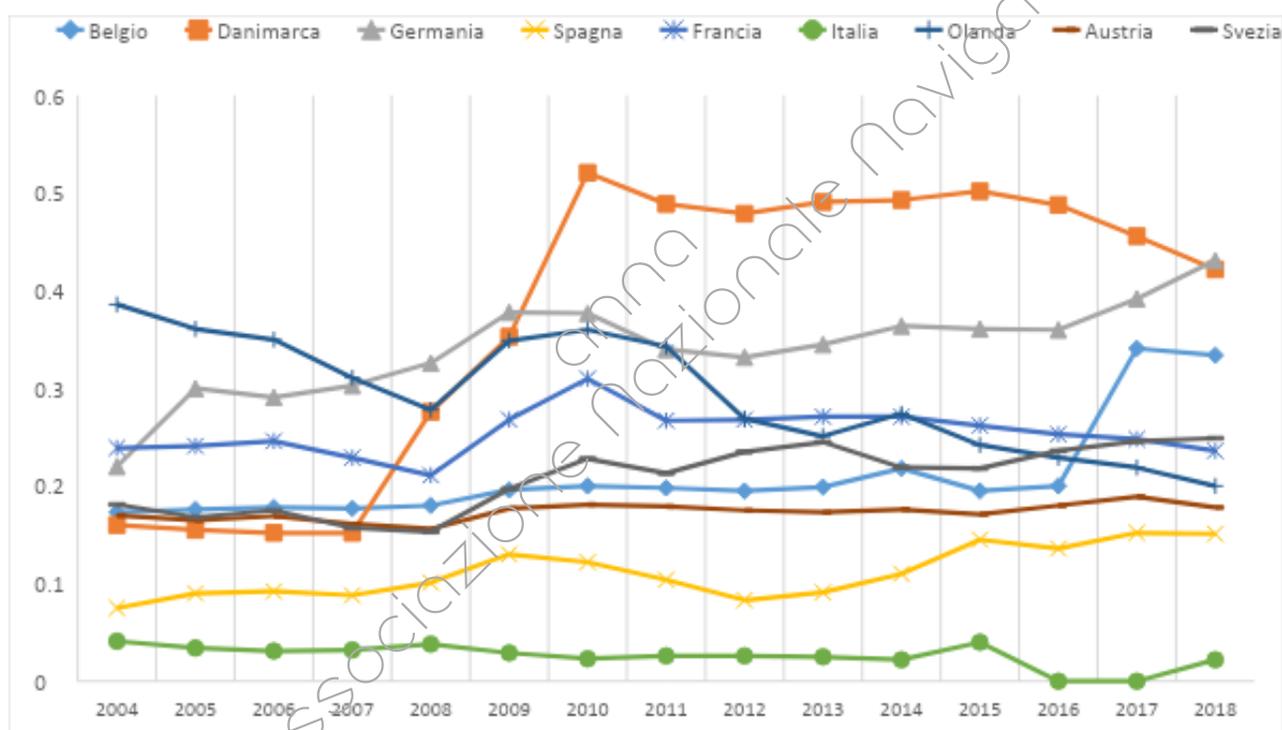
²⁰ Si vedano in proposito, a titolo esemplificativo, le misure adottate in Francia ed in Germania sinteticamente descritte nel capitolo introduttivo

Per effettuare una comparazione tra i diversi Stati, basata su indicatori comuni, secondo le metodologie di rilevazione impiegate dall'Eurostat, va tenuto presente che la spesa per le Politiche Attive del Lavoro viene disaggregata in due tipologie di interventi: i servizi e le misure per il Mercato del Lavoro.

La prima tipologia si riferisce ai servizi per il Mercato del Lavoro (categoria 1) e comprende tutti i servizi e le attività erogati dai Servizi Pubblici per l'Impiego – inclusi i servizi forniti da altre agenzie, enti o organismi finanziati con fondi pubblici – che promuovono l'integrazione dei disoccupati e di altre persone in cerca di lavoro o che assistono i datori di lavoro nell'assunzione e nella selezione del personale.

Il grafico che segue riporta l'incidenza percentuale sul PIL della spesa annuale sostenuta per tali servizi dai principali stati membri dell'Unione Europea - Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Olanda, Spagna e Svezia – dal 2004 al 2018.

Grafico 2.6 – Spesa per i servizi per il Mercato del Lavoro (categoria 1, % sul PIL, anni 2004-2018)



Fonte: Banca dati Lavoro, Commissione Europea, DG Lavoro, Affari Sociali e Inclusione (DG EMPL), 2020 – NB. I dati 2016 e 2017 per l'Italia non sono disponibili

Come si può osservare, in tutti i paesi considerati, con la sola eccezione dell'Italia – si registrano, a partire dal 2009, incrementi di spesa, particolarmente significativi in Danimarca, Germania e Belgio, cui si associano, come si evidenzierà a breve, livelli contenuti di disoccupazione di lunga durata.

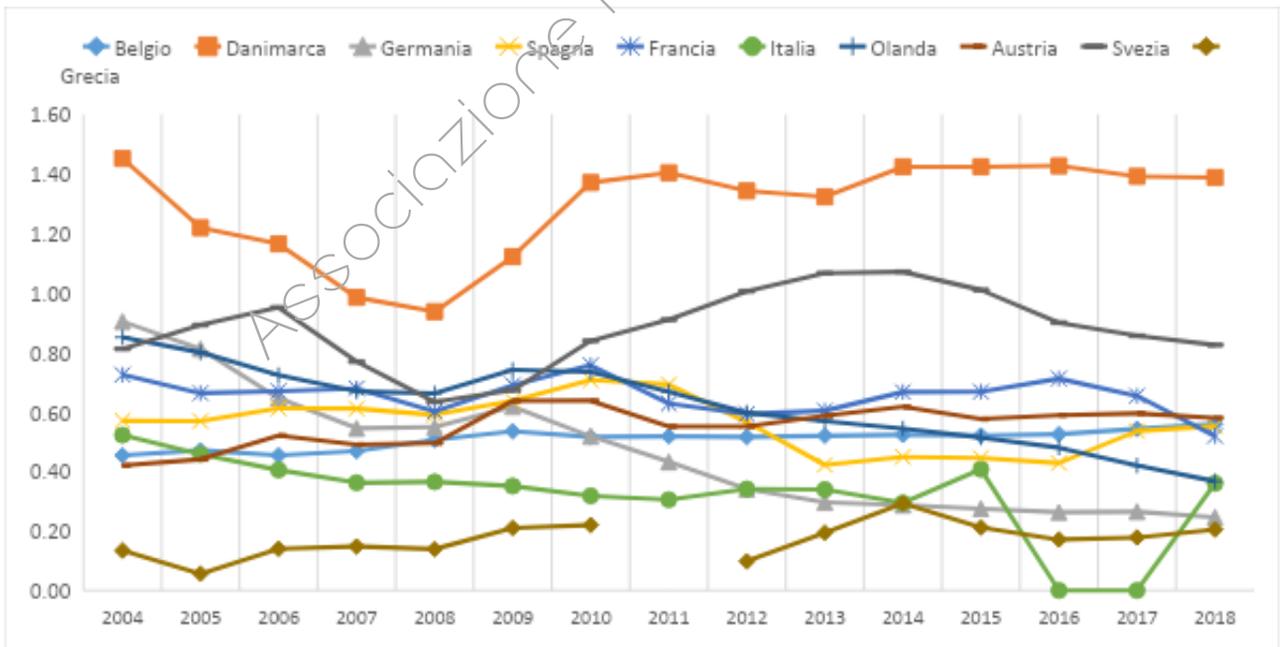
La seconda tipologia di interventi è costituita dalle misure di politica attiva del lavoro, cioè dal complesso di azioni finalizzate ad incrementare l'occupabilità delle persone in cerca di occupazione ed a favorire la creazione di nuove opportunità di lavoro per i disoccupati o le categorie svantaggiate.

L'insieme di tali misure è classificato da Eurostat nelle categorie da 2 a 7 come segue:

- **Categoria 2, Formazione:** misure volte a migliorare l'occupabilità dei gruppi target attraverso la formazione e attività formative di varia natura finanziate da enti pubblici;
- **Categoria 3, Job rotation e Job sharing:** categoria non più usata, inclusa nella seguente
- **Categoria 4, Incentivi all'occupazione:** misure che facilitano l'assunzione di disoccupati e di altri gruppi destinatari o contribuiscono a garantire il mantenimento dell'occupazione di persone a rischio di perdita involontaria di posti di lavoro;
- **Categoria 5, Impiego protetto e assistito:** sussidi per l'occupazione produttiva di persone con una capacità lavorativa ridotta in modo permanente (o a lungo termine). Queste misure in genere forniscono un supporto continuo e non hanno una durata pianificata;
- **Categoria 6, Creazione diretta di posti di lavoro:** misure che creano posti di lavoro supplementari, generalmente di utilità sociale o sociale, al fine di trovare un'occupazione per i disoccupati di lunga durata o per le persone altrimenti difficili da collocare;
- **Categoria 7, Incentivi alle Start Up:** programmi per favorire l'avvio di una nuova attività di lavoro autonomo o imprenditoriale da parte di lavoratori disoccupati.

L'andamento congiunto di queste due tipologie di spesa costituisce un indicatore significativo dell'orientamento in materia di politiche del lavoro e delle modalità con le quali i paesi affrontano le criticità del Mercato del Lavoro ed intervengono sui livelli di disoccupazione.

Grafico 2.7 – Spesa per le misure per il Mercato del Lavoro (categorie 2-7, % sul PIL, anni 2004-2018)



Fonte: Banca dati Lavoro, Commissione Europea, DG Lavoro, Affari Sociali e Inclusione (DG EMPL), 2020 – NB. I dati 2011 per la Grecia e 2016 e 2017 per l'Italia non sono disponibili

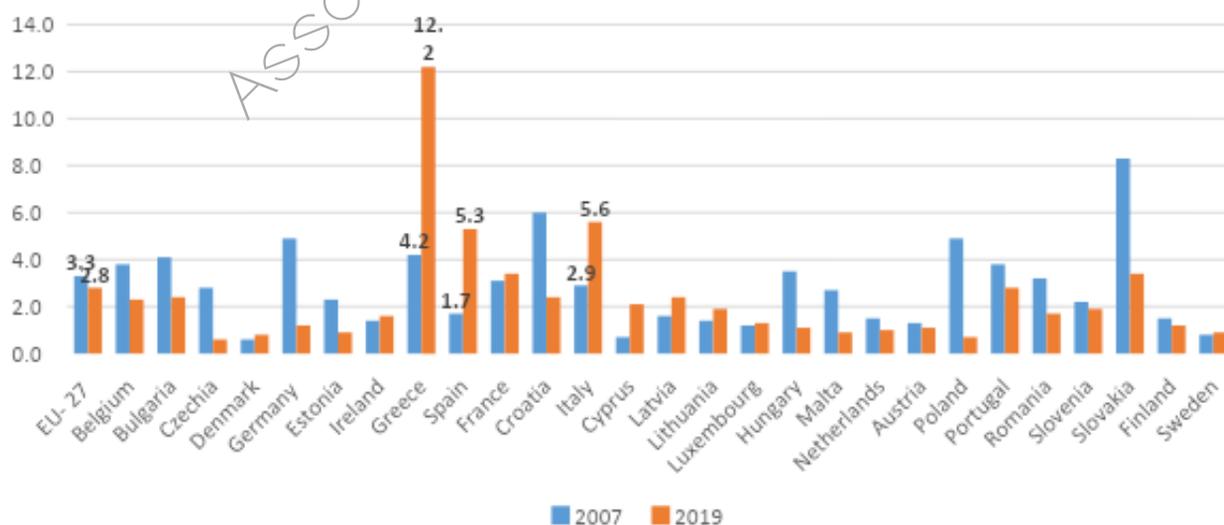
Il grafico evidenzia come, anche in questo caso, in tutti i paesi considerati, tranne che in Italia, vi sia stato un incremento della spesa successivo all'anno 2008, con valori che in Danimarca si stabilizzano sull'1,3-1,4 % del PIL, in Svezia raggiungono nel 2018 lo 0,8% ed in Austria, Belgio, Francia e Spagna convergono su valori prossimi allo 0,5%. Con un'incidenza della spesa sul PIL pari allo 0,36% nel 2018, l'Italia è, con la Grecia, tra i paesi dell'Unione che investono meno in misure di politica attiva, mentre lo 0,25% della Germania, nell'ultimo anno considerato, è compensato, a partire dal 2009, da una quota più consistente di investimenti in Servizi per il Lavoro.

Altro indicatore importante della effettiva incidenza delle Politiche Attive del Lavoro è costituito dal tasso di partecipazione della popolazione, che rileva il numero di persone coinvolte in programmi, misure ed interventi ogni cento abitanti. Sotto questo profilo le grandi disparità che emergono tra i diversi paesi si rivelano sorprendenti.

In un ampio gruppo di Stati membri - Grecia, Romania, Bulgaria, Lettonia, Slovenia, Croazia, Cipro e Malta - meno del 10 % delle persone in cerca di occupazione è stata interessata da misure di politica attiva del lavoro nel 2016. Inoltre, nella maggior parte dei casi, tale quota è diminuita negli ultimi anni. Per converso, un altro gruppo di paesi, costituito da Svezia, Francia, Danimarca, Ungheria, Lussemburgo e Belgio, esprime tassi di partecipazione superiori al 40 %, evidenziando una tendenza positiva di crescita costante dal 2013. Va segnalato altresì che, sebbene con eccezioni di rilievo, quali Belgio, Ungheria, Svezia, Cecoslovacchia ed Estonia, nella maggior parte dei paesi i tassi di partecipazione sono diminuiti dopo la crisi, ad indicare che l'aumento del numero di persone in cerca di lavoro non si è tradotto in un corrispondente incremento del coinvolgimento in misure di politica attiva del lavoro.

Il grafico che segue riporta i dati relativi ai tassi di disoccupazione di lunga durata, cioè il rapporto tra il numero di persone disoccupate per oltre un anno e la popolazione attiva nei 27 paesi dell'Unione nel 2019 e nel 2007, anno precedente la crisi del 2008. È possibile osservare in proposito come in paesi quali Belgio, Olanda e Germania – che investono notevoli risorse in Servizi per l'Impiego – i tassi di disoccupazione di lunga durata si siano ridotti, al contrario di quanto avvenuto nei paesi dell'area mediterranea, in particolare Italia, Grecia e Spagna, nei quali ad aumenti consistenti della disoccupazione successivi alla crisi del 2008 si sono accompagnati investimenti molto ridotti in Servizi per l'Impiego ed in Politiche Attive del Lavoro.

Grafico 2.8 - Disoccupazione di lungo periodo in percentuale sulla popolazione attiva



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey

La sfida consiste nel garantire che le Politiche Attive del Lavoro raggiungano in tempi brevi le persone che ne hanno più bisogno per facilitarne il rapido reinserimento nel Mercato del Lavoro. I dati indicano infatti che più aumenta la durata del periodo di disoccupazione, più si indebolisce il legame tra le persone in cerca di impiego ed il Mercato del Lavoro, il che riduce progressivamente le probabilità di trovare una nuova occupazione ed aumenta il rischio di inattività.

Al minor investimento nei Servizi per il Lavoro e nelle PAL si affianca inoltre, come rilevato nel paragrafo 2.3, un minore ricorso agli stessi, abbassandone ulteriormente l'efficacia.

I sistemi dei Servizi per il Lavoro, in tutti i paesi dell'Unione, saranno dunque chiamati a svolgere una funzione essenziale per contenere gli effetti della crisi economica generata dalla pandemia e limitare il rischio che le fasce più deboli siano marginalizzate e/o espulse dal Mercato del Lavoro. Il successo degli interventi dipenderà inevitabilmente dall'efficienza e dall'efficacia dei rispettivi sistemi nazionali dei Servizi per il Lavoro e delle azioni poste in essere. A ben vedere, in alcuni Paesi europei - Paesi Bassi, Germania, Francia, Spagna, Austria, Svezia, Norvegia - sono state messe in atto misure di rafforzamento dei SPL in relazione all'emergenza COVID-19, istituendo dei team anti-crisi specifici, anche attraverso l'acquisizione di nuovo personale; in Spagna, per esempio, sono stati contrattualizzati 1.000 nuovi operatori per un periodo di 9 mesi.

L'alto rapporto utenti/operatori SPL è un dato critico per l'Italia, accomunando il nostro Paese a quelli dell'area mediterranea e dell'Europa dell'Est. Il sovraccarico di lavoro degli operatori dei SPL appare evidente infatti in Grecia, Portogallo, Spagna e Italia, dove il dato di "caseload" (carico di lavoro misurato dal rapporto utenti/operatori, anche sulla base di indicatori specifici di target utenza) è sensibilmente maggiore di 100; così come, invece, lo stesso indice scende sotto 100 in Paesi quali Francia, Germania e Svezia. Secondo i dati dell'Assessment Report on PES Capacity del 2016 (ICON INSTITUTE, European PES Network), la media di caseload si attesta a 140 jobseekers per operatore, ma è fortemente influenzata dal dato della Spagna, senza il quale il numero scende a 105.

L'Italia non ha fornito dati completi nelle ultime rilevazioni del PES Network, risulta perciò difficoltoso fornire un quadro comparativo aggiornato, alla luce delle considerazioni sopra esposte, resta in ogni caso attuale l'articolo di Francesco Giubileo pubblicato nella Rivista di diritto della sicurezza sociale ("Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa?", ed. 2011), di cui riportiamo una tabella comparativa.

Tabella 2.9 - Comparazione dei principali indicatori sui Servizi per l'Impiego in Italia, Francia, Germania e Svezia

	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	SVEZIA
Modello	Sistema misto	Subappalto	Complementare	Coesistenza libera
Servizi Pubblici per l'Impiego	N. dipendenti: 9.000 N. Uffici: 538 (mancano i dipendenti delle strutture formative accreditate)	N. dipendenti: 54.000 N. Uffici: 2.200 (mancano i dipendenti delle strutture para-pubbliche)	N. dipendenti: 100.000 N. Uffici: 660	N. dipendenti: 10.000 N. Uffici: 518
Disoccupati per addetto	1 operatore ogni 150	1 operatore ogni 48	1 operatore ogni 33	1 operatore ogni 29
Agenzie Private di collocamento	N. Agenzie: 2.900 N. dipendenti: 9.000	N. Agenzie: 6.500 N. dipendenti: 23.000	N. Agenzie: 7.064 N. dipendenti: 44.700	N. Agenzie: 850 N. dipendenti: 11.000

	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	SVEZIA
Principali Servizi per l'Impiego (SPI) erogati	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informazione e orientamento per l'inserimento professionale 2. Assistenza ricerca occupazione 3. Iniziative per favorire l'occupazione 4. Informazioni orientamento e autoimprenditorialità 5. Programmazione tirocini formativi 6. Borsa continua del lavoro (info generali e IDO) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informazione e orientamento per l'inserimento professionale 2. Assistenza ricerca occupazione 3. Iniziative per favorire l'occupazione 4. Informazioni orientamento e autoimprenditorialità 5. Inserimento in laboratori formativi 6. Ricerca di soluzioni alternative (in caso di difficoltà) 7. Borsa online dei profili (info generali e IDO) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informazione e orientamento per l'inserimento professionale 2. Assistenza ricerca occupazione 3. Misure di Assessment individuale e training 4. Aiuti alla mobilità 5. Sostegno autoimprenditorialità 6. Jobborse (Info generali e IDO) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informazione e orientamento per l'inserimento professionale 2. Assistenza ricerca occupazione 3. Iniziative per favorire l'occupazione 4. Informazioni orientamento e autoimprenditorialità 5. Assistenza tramite call-center 6. Borsa lavoro (info generali e IDO)
Politiche attive principali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tirocinio formativo e di orientamento presso enti pubblici 2. Contratto di inserimento (incentivi alle imprese per inserimento di alcuni soggetti) 3. Apprendistato 4. Mobilità ordinaria, lunga o anticipata (incentivi alle imprese per inserimento disoccupati iscritti alla lista) 5. Contratto part-time per lavoratori anziani 6. Incentivi di ricollocamento (ricollocamento tramite le agenzie private per il lavoro dei disoccupati) 7. Portabilità indennità di disoccupazione (incentivo alle imprese pari all'indennità spettante al lavoratore edile) 8. Strumenti proposti dalle singole Regioni 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voucher lavoro domestico (ridotto carico fiscale) 2. Contratti di solidarietà; Contratto di avviamento (esonero contributi 2 anni) 3. Contratto giovane in impresa 4. Apprendistato 5. Droit individuel de formation (formazione almeno 20 ore all'anno) 6. Contrat de orientation (formazione professionale) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivi e voucher per formazione professionale 2. Job rotation (sostituzione lavoratore per formazione professionale) 3. Sovvenzioni alle aziende per inserimento lavoratori 4. Salvaguardia retribuzione lavoratori anziani (accettano nuovo impiego o evitano di perdere quello vecchio) 5. Gestione del part-time di vecchiaia 6. Mini o midi job (esoneri contributivi per lavoratori con stipendi bassi) 7. Sussidi di integrazione (assunzione persone con difficoltà di impiego) 8. Capitale per il lavoro (fondo perduto per assunzione) 9. Sussidio di reclutamento per nuove attività Ich-Ag o ditte individuali (sussidio per creazione di ditta individuale) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Work experience program (formazione professionale) 2. Employment training (formazione che promuove la mobilità occupazionale) 3. Nuovo avvio del lavoro (esenzione contributi sociali) 4. Jobb-och utveckling garantin (lavoro di pubblica utilità a tempo indeterminato) 5. Incentivi alle assunzioni 6. Job Garantinn for ungdomar (formazione e tirocinio per massimo 15 mesi) 7. Arbets Praktik (tirocinio presso enti pubblici) 8. Support for entrepreneurial start-up e start-up grants (sostegno all'avvio di attività imprenditoriale) 9. Career break (pausa dalla carriera lavorativa e sostituzione)



Associazione Nazionale Navigator



ANALISI DI MERITO

Questa sezione del report è dedicata alle argomentazioni di merito a sostegno dell'importanza del ruolo e della funzione dei Navigator nelle Politiche Attive del Lavoro in relazione agli scenari presenti e futuri che già si stanno delineando.

“L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.”

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”

Così recitano rispettivamente gli articoli 1 e 4 della Costituzione Italiana, che indicano chiaramente quanto il lavoro sia fondamentale per la società e la vita di ciascun individuo.

Ne discende che il diritto al lavoro, al pari degli altri diritti fondamentali e inviolabili, dovrebbe godere di una tutela particolare ed impegnare lo Stato in uno sforzo supplementare che ne garantisca l'effettivo rispetto e applicazione.

Tale tutela ricomprende tutta una serie di diritti derivati tra i quali quello di accesso ai *servizi di collocamento* e all'erogazione di *Servizi per l'Impiego* regolati ed organizzati in modo efficiente: le Politiche Attive del Lavoro sono dunque un onere pubblico e devono essere erogate ad ogni cittadino in modo uniforme e in maniera indiscriminata. Lo Stato, garante delle condizioni che rendono effettiva la prerogativa occupazionale, non può essere spettatore passivo del Mercato del Lavoro.

Le origini dell'attuale configurazione del Mercato del Lavoro risalgono alla seconda metà degli anni Novanta.

Come diffusamente trattato nel capitolo introduttivo del Report, in Italia si sono succeduti diversi interventi normativi, a partire dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che ha trasformato gli Uffici di Collocamento statali nei Centri per l'Impiego affidati alle amministrazioni provinciali, fino al c.d. *Jobs Act* (decreto legislativo n. 150 del 2015) ed all'istituzione del Reddito di Cittadinanza (decreto-legge 4/2019 convertito in legge 26/2019) che hanno introdotto un sistema di governance multi-livello, affidando ad ANPAL il compito di coordinare la rete delle Politiche Attive del Lavoro.

Nonostante le riforme strutturali degli ultimi decenni, ad oggi né i servizi pubblici per l'impiego né gli operatori privati incidono in maniera significativa sulle dinamiche di accesso al lavoro: il ricorso alle reti informali (amicali, parentali, ecc.) ne costituisce ancora la forma dominante di ingresso, con grave nocimento per i principi di trasparenza e di pari opportunità tra i cittadini.

Come evidenziato nella sezione precedente, i Centri per l'Impiego italiani sono sottodimensionati rispetto agli standard europei, sia a livello funzionale che di organico.

L'Italia è infatti uno dei Paesi dell'Unione Europea con il più alto rapporto disoccupati/operatori dei Centri per l'Impiego; di questi ultimi, la maggior parte ha profili amministrativi e non ha ricevuto alcuna formazione specifica per le attività di orientamento e ricollocazione professionale.

In Europa il concetto di reddito minimo garantito, inteso come un insieme di misure che assicurino alle persone in cerca di occupazione di non cadere in povertà, si delinea come diritto fondamentale, già all'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in Italia anche nota come Carta di Nizza, proclamata il 7 dicembre 2000.

Infatti, una lettura combinata di questo articolo, che stabilisce il diritto all'assistenza sociale e abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, con l'art. 1 della medesima Carta, che sancisce il principio dell'invulnerabilità della dignità umana, prefigura l'idea di una misura sociale basata sull'equità.

L'interesse per il welfare da parte dell'Unione è stato rafforzato anche con il Trattato di Lisbona (dicembre 2007), a mezzo del quale il rispetto dei diritti e della dignità umana, assieme ai principi di uguaglianza, diventano valori fondamentali dell'Unione e la lotta all'esclusione sociale obiettivo basilare della stessa.

A livello di coordinamento, prima con la Agenda di Lisbona, con la quale già il reddito minimo veniva indicato come una misura di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, e poi con la Strategia Europa 2020, che ha sostituito l'Agenda aggiungendo l'obiettivo di ridurre il numero di poveri nell'ambito dell'Unione, il sostegno al reddito è diventato uno dei principi fondamentali per le politiche economiche e sociali.

È recentissimo l'ultimo intervento del Parlamento, con la Risoluzione del 10 febbraio 2021 sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa (2019/2188(INI)), a mezzo della quale si riafferma la necessità e l'urgenza di adottare nuove misure, posta anche la nuova crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19.

L'esistenza di enormi sacche di precariato e di settori a bassa retribuzione, il c.d. fenomeno del **lavoro povero**, porta all'inevitabile conclusione che non è più possibile etichettare il lavoro come unico mezzo utile a combattere la povertà.

Alla tutela costituzionale e al benchmarking europeo si accompagnano una serie di motivazioni squisitamente economiche, che riconfermano la necessità dell'intervento pubblico nelle politiche del lavoro, con particolare riferimento a quei beni che i privati hanno poco o nessun interesse ad offrire, ma che necessitano di essere forniti per compensare gli squilibri prodotti dal libero mercato.

Una delle più importanti attività pubbliche è infatti la redistribuzione del reddito, intesa non solo come possibilità di concedere risorse economiche a chi ne abbia bisogno, ma anche di emancipare le persone dalla stessa necessità di ricevere tale tipo di assistenza, garantendo loro opportuni strumenti per l'inserimento/reinserimento nel Mercato del Lavoro.

Il libero mercato tende spontaneamente a privilegiare determinate categorie di forza lavoro, discriminando quelle connotate da profili personali, formativi e professionali meno spendibili, alimentando il fenomeno della cosiddetta *selezione avversa*. Quello che oggi è noto come *gap* - scarto, divario, stato di mancanza o insufficienza - che può appunto essere di varia natura, necessita di essere superato *prima* che l'individuo riesca ad affacciarsi autonomamente sul Mercato del Lavoro. Chi è chiamato a svolgere questa funzione può essere un soggetto privato, qualora le caratteristiche quantitative di tale *gap* consentano di ridurlo con interventi ed investimenti contenuti; deve trattarsi, invece, di un soggetto pubblico quando la distanza dal Mercato del Lavoro è tale da richiedere ingenti risorse e tempi più lunghi per essere colmata. Le caratteristiche dell'utenza, quindi, costituiscono l'elemento fondamentale per definire non solo il percorso di attivazione più idoneo nell'ambito delle politiche attive, ma anche il soggetto pubblico o privato che può/deve ragionevolmente farsene carico.

I Navigator rafforzano quella presenza fondamentale dello Stato nel Mercato del Lavoro assolutamente necessaria a garantire i LEP e i diritti costituzionali dei cittadini. Se si considera che le logiche dei soggetti privati, come è ovvio che sia, si basino prevalentemente sul perseguimento del profitto in tempi brevi, privilegiando, quindi, gli utenti più facilmente collocabili, ne consegue necessariamente che l'uguaglianza nelle prestazioni possa essere garantita unicamente dallo Stato e dai suoi organi operativi.

Come descritto nella sezione dedicata all'analisi di contesto, i Navigator sono stati selezionati tra giuristi, economisti, consulenti del lavoro, sociologi, psicologi e formatori. La multidisciplinarietà del bagaglio culturale e professionale maturata grazie a precedenti attività di lavoro e formazione, ben si coniuga con i fabbisogni professionali espressi dai Centri per l'Impiego, rilevati nel *Monitoraggio dei Servizi per il Lavoro 2017* realizzato da ANPAL e riportati nel grafico 3.1.

Grafico 3.1 - Fabbisogno dei Centri per l'Impiego in termini di profili



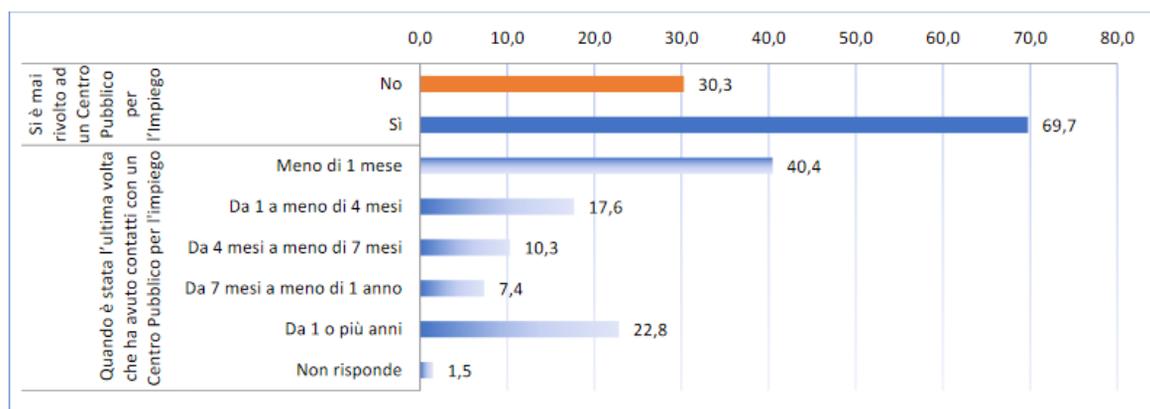
Fonte: ANPAL, *Monitoraggio dei Servizi per il Lavoro 2017*

La logica che ha guidato la selezione dei Navigator, ha risposto pertanto alla necessità, già recepita dal Piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego, di dotare il sistema dei servizi pubblici per il lavoro di figure professionali qualificate ed in grado di svolgere una funzione di collegamento e raccordo tra i diversi attori della rete: Centri per l'Impiego per le attività amministrative e la gestione dei LEP rivolti a cittadini ed imprese; Servizi sociali per i bisogni dei più fragili; Sistema di istruzione e formazione per la qualificazione e la riqualificazione professionale; Agenzie Private per il Lavoro ed Aziende.

Nell'ambito dell'edizione 2017 dell'Employers' Day, ANPAL ha presentato la proposta di una strategia nazionale per il rafforzamento dei servizi alle aziende elaborata sugli esiti di una "consultazione pubblica on line rivolta alle imprese. (...) Nell'ambito della consultazione le aziende hanno potuto indicare e specificare i propri bisogni di servizio, così da orientare la riorganizzazione/riprogettazione della filiera dei servizi rivolti alle imprese, disponibili nei Centri per l'Impiego"²¹.

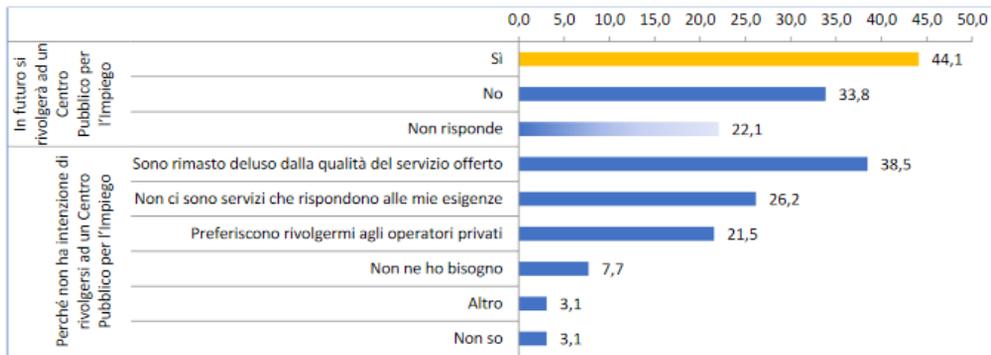
I dati più significativi emersi dall'indagine, sono riportati nei grafici che seguono:

Grafico 3.2 - Motivo del mancato contatto con un CPI



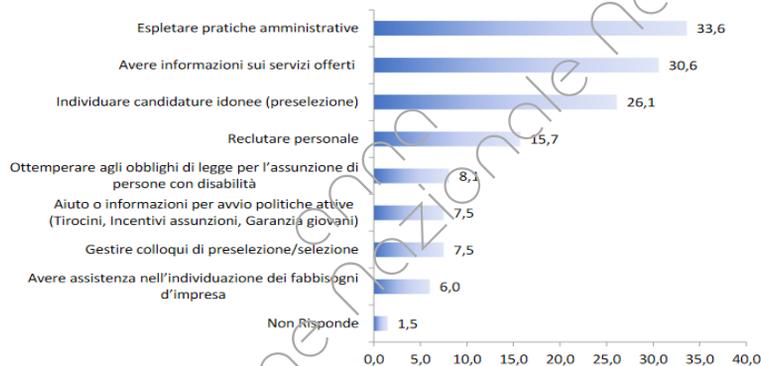
²¹ Ibidem

Grafico 3.3 - Motivo del mancato contatto futuro con un CPI



Dal Grafico 3.2 risulta che il 30% degli intervistati ha dichiarato di non essersi mai rivolto a un CPI, mentre nel Grafico 3.3 si evince che il 33,8% non è intenzionato a farlo in futuro. La scarsa propensione di questa quota di aziende a rivolgersi ai Centri per l'Impiego è motivata dalla convinzione di non poter ricevere soluzioni adeguate alle proprie esigenze (26,2%), dalla preferenza a rivolgersi ad operatori privati (21,5%) ed infine dalla delusione per la qualità del servizio offerto (38,5%).

Grafico 3.4 - Relazione dei rispondenti con il sistema dei CPI, motivo ultimo contatto



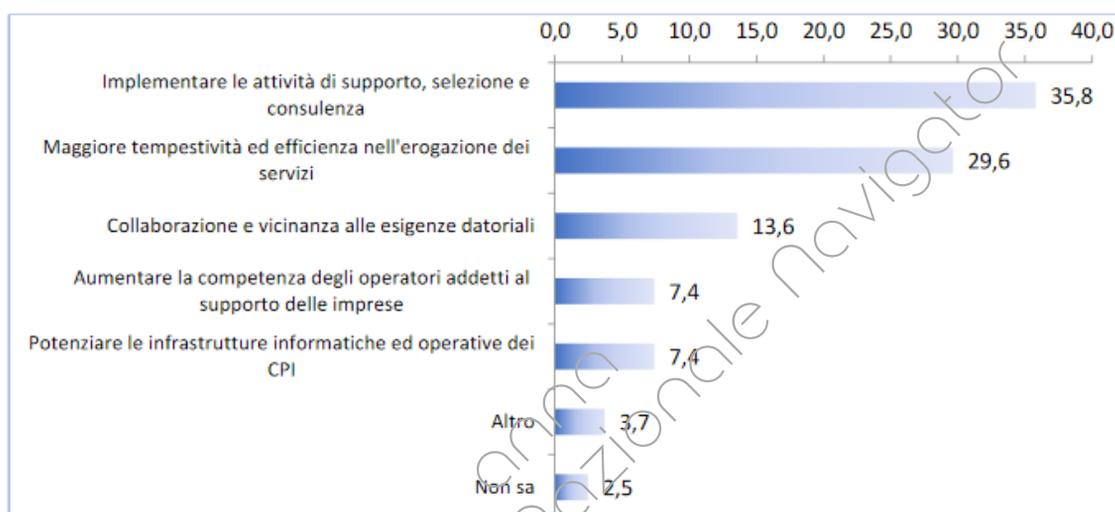
Il Grafico 3.4 mostra che nella maggioranza dei casi le imprese si rivolgono ai CPI per l'espletamento di pratiche amministrative (33,6%) e la richiesta di informazioni (30,6%). Una quota significativa dei servizi richiesti riguarda le attività di incrocio domanda/offerta di lavoro e più specificamente l'individuazione di candidature idonee (26,1%), il reclutamento di personale (15,7%) e la gestione dei colloqui di selezione/preselezione. Più esigua risulta invece la percentuale di aziende che richiede informazioni e supporto per l'avvio di politiche attive (7,5%) e solo il 6% per avere assistenza nell'individuazione dei fabbisogni di impresa.

Grafico 3.5 - Quali servizi riterrebbe utile ricevere da parte dei CPI



Nel Grafico 3.5 sono riportati i servizi che gli intervistati riterrebbero utile ricevere dai Centri per l'Impiego. Coerentemente con quanto emerso finora, la richiesta si concentra sulle attività di consulenza specialistica volte alla rilevazione dei fabbisogni professionali delle imprese e del Mercato del Lavoro locale (55,3%), all'individuazione delle posizioni aperte – *vacancy* (49,4%) ed alle attività di *matching* domanda/offerta. Per quanto concerne, infine, le aree di miglioramento suggerite dagli imprenditori intervistati, riportate nel Grafico 3.6, queste coincidono con quanto emerso dal Monitoraggio del 2017, in merito all'insufficienza di servizi specialistici di consulenza alle imprese (35,8%), alla carenza di personale qualificato (7,4%), alla necessità di potenziare le infrastrutture informatiche in dotazione ai CPI (7,4%) e, più in generale, di incrementare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati (29,6%).

Grafico 3.6 - Se dovesse indicare con una parola chiave la strategia dei CPI nei confronti dei datori di lavoro quale userebbe?



Le competenze e le professionalità dei Navigator, sia pregresse che acquisite attraverso la formazione specifica ricevuta e l'esperienza sul campo maturata in circa due anni di attività, si rivelano assolutamente coerenti sia con i bisogni variegati e complessi della platea dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, quanto con le esigenze espresse dalle imprese. Come diffusamente descritto nella sezione relativa alle attività svolte dai Navigator, il successo nella realizzazione di un percorso di inserimento/reinserimento professionale è strettamente correlata alla capacità di instaurare una "working alliance" con il percettore, cioè un rapporto di collaborazione caratterizzato da reciproci impegni.

La condizione di inoccupazione/disoccupazione prolungata e la precarietà di lavori saltuari e di breve durata richiedono spesso interventi ed azioni di sostegno e motivazione che permettano alla persona di recuperare autostima e fiducia e di impegnarsi nella ricerca attiva di un lavoro. Parallelamente, fondamentale è la conoscenza delle opportunità formative ed occupazionali offerte dai contesti di appartenenza per l'orientamento e la progettazione di percorsi personalizzati efficaci, rispondenti sia ad abilità, capacità e competenze delle persone in cerca di occupazione, sia ai fabbisogni professionali delle imprese che operano sul territorio.

Come si è visto, queste hanno esplicitamente manifestato l'esigenza che i Centri per l'Impiego offrano servizi più efficienti di consulenza specialistica e di incrocio domanda/offerta. Come descritto nella Sezione 1 del Report, in relazione alle attività dei Navigator rivolte alle aziende, l'implementazione della piattaforma MOO – Mappatura delle Opportunità Occupazionali - realizzata da ANPAL, attraverso la quale essi hanno lavorato negli ultimi sette mesi, costituisce un'importante risposta a tali richieste.

Questa è infatti finalizzata all'acquisizione dei piani occupazionali delle imprese nel breve, medio e lungo periodo, che contengono informazioni in merito ai profili ricercati, strutturati per conoscenze e titoli di studio, competenze di base, trasversali e specialistiche ed abilità operative, sui quali fondare la ricerca di personale e costruire percorsi di formazione, in linea con i trend evolutivi dei diversi settori produttivi. Le attività rivolte alle imprese nel periodo considerato sono state condotte anche con la finalità di informarle sui servizi pubblici per il lavoro erogati dai Centri per l'Impiego e facendone conoscere la potenzialità, ribaltando la logica finora adottata. I Navigator hanno infatti realizzato un'attività di promozione, riuscendo in molti casi ad avviare rapporti di collaborazione sinergica con i vari attori istituzionali.

È superfluo sottolineare che la complessità dei processi descritti richiede in primo luogo, come più volte sottolineato, professionalità adeguate, specialistiche e multidisciplinari; in secondo luogo, tempi di attuazione estremamente lunghi, tanto più se consideriamo il persistente stato di sottodimensionamento del personale addetto ai Centri per l'Impiego, la carenza di competenze adeguate e non ultima l'insufficiente dotazione di strumenti operativi e di infrastrutture digitali.

L'attività svolta dai Navigator sul versante della domanda in poche parole non solo soddisfa quanto richiesto dalle imprese private, ma, riprendendo anche il discorso precedente, cerca di ricostruire l'immagine del servizio pubblico italiano. Con l'inizio dell'attività di rilevazione delle opportunità occupazionali, il servizio pubblico ha messo in moto un tentativo di riscatto, cercando di costruire un rapporto di fiducia e fidelizzazione con il tessuto privato fino ad ora troppo spesso carente. In tal senso, dunque, i Navigator sono stati capaci di intercettare alcune delle richieste che emergono dalle aziende sia riguardo il tipo di servizio erogato sia sulla qualità dello stesso. Di fronte a questo investimento umano, professionale e formativo su cui sono state investite risorse non avrebbe senso disperdere i lati positivi di questa realtà sia in termini di immagine pubblica sia di costruzione di sinergie sempre più preziose in un settore come quello del lavoro in continua trasformazione.

3.3

IL RUOLO DEI NAVIGATOR NEL PREVEDIBILE SCENARIO SOCIO-ECONOMICO

Da oltre un ventennio, è in atto una nuova grande trasformazione di tipo *polanyano*, una rivoluzione produttiva dopo quelle del motore a vapore, dell'elettricità e delle forme di automazione introdotte negli anni Settanta. Sebbene il progresso tecnologico abbia permesso una crescita della produttività, non sempre ciò si è tradotto in un aumento dell'occupazione. L'insegnamento offerto dalle precedenti rivoluzioni industriali è che «*technology eliminates jobs, not work*» (Bowen), ma, come precisato da Servoz, «i risultati dell'automazione non sono predeterminati e sono modellati dalle politiche e dalle scelte che faremo».

Il cambiamento in atto pone quindi delle sfide che richiedono un adattamento proattivo da parte di governi, aziende e individui: molti lavori hanno già subito una trasformazione nei contenuti, nelle modalità e nelle competenze richieste per il loro svolgimento, altri a breve le subiranno. Nel rapporto *Man and Machine in Industry 4.0*, riferito alla Germania, si legge che l'impatto dell'automazione sarà positivo, per 350 mila unità in un decennio, ma ciò andrà prevalentemente a vantaggio di *data scientist* e di altre professioni legate all'informatica (circa un milione di nuovi posti di lavoro), mentre ci sarà una perdita di circa 600 mila lavoratori nelle catene di montaggio e in altri settori della produzione. Nel breve e medio periodo è dunque probabile che la disoccupazione aumenti.

I processi di trasformazione del lavoro hanno subito un'accelerazione ulteriore per effetto della pandemia da COVID-19 che ha costretto all'uso massivo delle tecnologie informatiche per lo svolgimento da remoto delle attività di lavoro e formazione e richiedendo quindi a cittadini ed aziende di riorganizzarsi. L'impatto della pandemia è stato però particolarmente severo per i lavoratori e le imprese dei settori costretti alla limitazione delle attività ed alla chiusura imposte dai decreti governativi.

Guardando ai principali indicatori del Mercato del Lavoro in Italia, si registra un sostanziale peggioramento della situazione economica. Secondo il bollettino occupati e disoccupati dell'ISTAT di febbraio 2021, riferito ai dati di dicembre 2020, si rileva quanto segue:

- Il tasso di occupazione della popolazione è sceso dello 0,9%, attestandosi al 58%;
- Il tasso di disoccupazione è salito al 9%, la disoccupazione giovanile, in crescita, si è attestata al 29,7%;
- Il tasso di inattività tra la popolazione 15-64 anni è aumentato del 3,6%;
- Il tasso di persone in cerca di lavoro è calato dell'8,9%.

In sintesi, il 2020 è stato caratterizzato da una diminuzione del tasso di occupazione e dall'aumento del tasso di inattività, in particolare tra le donne e nella categoria dei lavoratori sotto i 35 anni, mentre nella categoria tra i 50 ed i 64 anni è avvenuto l'opposto (Statistiche Flash occupati e disoccupati INPS, 2021).

La crisi economica del 2020 è stata trasversale, in particolare per le imprese del settore dei servizi, spesso caratterizzate da una bassa intensità di capitale, dal ricorso a contratti di lavoro a tempo parziale, stagionale od atipici, meno protetti dal sistema di ammortizzatori sociali e maggiormente esposti alle misure di *lockdown*. L'impatto reale della pandemia sul Mercato del Lavoro risulterà evidente dalle future rilevazioni. Bisogna infatti considerare che in molti paesi sono state introdotte misure di contenimento della disoccupazione, quali la riduzione del numero di ore lavorate o, come in Italia, il blocco dei licenziamenti, introdotto dal Decreto Legge 18/2020 "Cura Italia" poi riconfermato nei successivi provvedimenti. Infatti, le cessazioni dei rapporti di lavoro hanno subito una battuta d'arresto (-20% rispetto all'anno precedente) che ha riguardato soprattutto i contratti a tempo indeterminato e quelli di apprendistato (-29% e -30% rispettivamente). Molti lavoratori risultano, quindi, fittiziamente occupati, in quanto, in assenza di tali provvedimenti sarebbero attualmente sottoccupati o disoccupati. Alla diminuzione del numero dei disoccupati ha contribuito anche l'incremento degli inattivi (5,3%), favorito dalla limitazione degli spostamenti, dall'impossibilità di lavorare in molti settori, da maggiori carichi di cura e dallo scoraggiamento per la situazione d'incertezza generate dalla pandemia (*Ibidem*, 2011).

Parallelamente, secondo l'osservatorio sul precariato dell'INPS di Gennaio-Novembre 2020, nel corso dei primi undici mesi dell'anno le assunzioni hanno registrato una contrazione del 30% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, in maniera più o meno marcata nei diversi mesi in relazione alle misure restrittive nazionali e regionali, toccando il picco del -83% nel mese di aprile 2020. Va infine segnalato che per effetto del calo dell'attività produttiva, a novembre 2020, si erano persi 664.000 posti di lavoro.

Secondo lo *Scenario macroeconomico italiano (periodo 2020 - 2023)* della Banca d'Italia, il tasso di disoccupazione registrerà un'incidenza del 10% nel 2022 e del 9,5% nel 2023, in sostanza stabile rispetto a quello del 2021 (10,5%). Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, come evitare che gli adulti analogici siano esclusi da questa rivoluzione tecnologica? Ed inoltre, con Beck, "come si può condurre nella società moderna una vita sensata, anche quando non si trova lavoro?"²²

²² Ulrich Beck, *Intervento su La Repubblica*, 3 Gennaio 2006 - 22 Marzo 2007.

Le risposte a queste due domande possono essere individuate nelle misure di sostegno al reddito ed in interventi di Politiche Attive del Lavoro introdotte nei principali paesi dell'Unione Europea negli ultimi anni ed in Italia nel 2019 con il Reddito di Cittadinanza, con la finalità di agganciare le politiche passive a quelle attive. La rapidità delle trasformazioni in atto richiede infatti l'adozione di meccanismi di *flexsecurity* che rispondano, da un lato, alle esigenze delle aziende di incrementare la flessibilità in uscita per accrescere la competitività in molti casi perseguita attraverso l'automazione dei processi produttivi, dall'altro di garantire ai lavoratori quella sicurezza non più legata alla stabilità del lavoro. Le Politiche Attive danno infatti senso alle Politiche Passive del Lavoro, poiché queste non possono, da sole, rappresentare una soluzione di lungo periodo né per i lavoratori disoccupati né per i contribuenti.

Più in generale, la funzione prioritaria delle politiche attive deve quindi essere quella di permettere a tutte le categorie di lavoratori in cerca di occupazione di inserirsi o reinserirsi rapidamente nel Mercato del Lavoro, grazie ad attività di orientamento, formazione e riqualificazione professionale che ne scongiurino la marginalizzazione sociale connessa ad una prolungata mancanza di lavoro.

Perché se «è vero che le garanzie dei diritti sociali costano, è anche vero che costa assai più lo stato di indigenza provocato dalla loro mancanza»²³ (L. Ferrajoli). La necessità di contrastare con tempestività gli effetti sul lavoro prodotti dalla velocità delle trasformazioni dei processi produttivi, dei mercati e delle competenze richieste ai lavoratori, dipenderà in misura crescente e determinante dall'efficienza e dall'efficacia dei servizi e quindi degli operatori chiamati a svolgere quella cruciale funzione di raccordo, integrazione e cooperazione sinergica tra i diversi attori del sistema, più volte richiamata in questo lavoro; funzione che al tempo stesso contempra e valorizza le potenzialità e le specificità di ciascun individuo in cerca di occupazione e le opportunità dei diversi contesti.

Associazione Nazionale Navigator

anna

Associazione Nazionale Navigator



LINEE STRATEGICHE E CONCLUSIONI

Questa sezione contiene le nostre considerazioni finali e la nostra vision per valorizzare e rendere più incisivo il ruolo dei Navigator nel sistema delle Politiche Attive del Lavoro sia sotto il profilo strutturale che operativo.

I NAVIGATOR E IL REDDITO DI CITTADINANZA

Non è nostro compito e interesse discutere degli eventuali difetti del Reddito di Cittadinanza. Ci sentiamo però di affermare che indubbiamente, al netto delle spesso strumentali polemiche che ne hanno accompagnato l'introduzione, si tratti di un provvedimento che si è dimostrato essenziale nel combattere la povertà e favorire l'inclusione sociale, e che ha dispiegato tutta la propria efficacia nel difficile contesto dell'Italia colpita dalla perdurante pandemia. Ciò detto ci sembra giusto rimarcare il nostro ruolo all'interno del RdC, che troppo facilmente viene giudicato “un fallimento”. Ebbene, questa narrazione nociva è frutto di un vizio di molti commentatori che tendono a concentrarsi troppo sulla propaganda e poco sul contesto reale. Cerchiamo di riportare i piedi per terra: sperare di ricollocare tutta la platea RdC è impresa sostanzialmente impossibile. Tra i percettori che stipulano il Patto per il Lavoro ve ne è una considerevole porzione che è difficile poter considerare collocabile tout court, soprattutto considerando quanto ristretto, complesso e competitivo sia oggi il Mercato del Lavoro. Persone che non sono occupate da anni, a volte oltre un decennio, o che un lavoro non lo hanno mai avuto. Con un titolo di studio bassissimo, se non inesistente. Prive di alcuna competenza digitale e/o capacità linguistica. Questi utenti non possono essere abbandonati nell'attesa di ricevere un'offerta di lavoro, che per loro semplicemente non esiste. Vanno, di contro, seguiti e accompagnati in un percorso di “attivazione per il lavoro”, un articolato processo di riqualificazione (o qualificazione) personale e professionale che li renda in grado di collocarsi con successo e soddisfazione sul Mercato del Lavoro. Allo stesso modo sussiste una categoria di percettori costituita da persone che in astratto sarebbero agevolmente collocabili, perché in possesso di un adeguato bagaglio di qualifiche ed esperienze, ma che malgrado ciò si trovano in una pratica condizione di grande difficoltà lavorativa. Persone abituate a svolgere lavori molto fisici ed usuranti, che con il passare degli anni non sono più in grado di fare. Persone che si ritrovano gravate da impegni familiari che faticano a fronteggiare e che le limitano nella ricerca di un'offerta di lavoro (pensiamo ai casi, frequentissimi nella nostra esperienza pratica, di donne che si ritrovano all'improvviso sole, senza un'occupazione, senza un sostegno economico e con uno o più figli minori a carico). Persone che magari hanno lavorato per anni in una grande realtà commerciale o industriale, la cui crisi e chiusura, con conseguente perdita del posto di lavoro, le ha gettate in uno stato di grave prostrazione psico-fisica. Anche qui, limitarsi a formulare loro un'offerta lavorativa – in astratto ricevibile ma che in pratica non sarebbero in grado di accettare – vorrebbe dire chiudere gli occhi davanti alla realtà delle cose.

Serve, quindi, la consapevolezza che le politiche di attivazione necessitano di tempi medio-lunghi (ancor di più all'interno di una pandemia) per produrre effetti visibili e, soprattutto, duraturi. In sostanza, prima di poter esprimere un'offerta occupazionale è necessario svolgere tutto un lavoro propedeutico che non può essere derubricato semplicemente alla redazione di un curriculum vitae, perché è ben più complesso. Questo report, noi crediamo, dimostra chiaramente come i numeri prodotti e, soprattutto, un'analisi qualitativa, difficilmente si sposano con la narrativa del “fallimento” che in maniera pretestuosa e approssimativa ci è stata assegnata. Il RdC sconta due grandi problemi strutturali italiani che esulano dalla misura in sé: una oggettiva difficoltà per tutte le amministrazioni coinvolte di fare rete, e la parziale digitalizzazione unita alla completa mancanza di dialogo tra le piattaforme informatiche regionali. Ciò che succede a Bari, Napoli non lo saprà mai, e ciò che succede a Trieste mai sarà conosciuto da Palermo. Questa situazione non è una specificità del RdC ma una stortura presente in qualsiasi misura si decidesse di attuare. Ciò, ovviamente, ha generato una disomogeneità territoriale che ha contraddistinto il nostro operato in modo significativo. È partendo dalla situazione reale, e non da quella immaginata, che possiamo offrire delle prospettive sulla nostra figura.

IL RUOLO DI “CERNIERA”

In virtù di ciò che abbiamo sopra descritto vogliamo provare a prospettare un rinnovato ruolo per i Navigator.

Quello di cerniera, di raccordo tra una serie di mondi che spesso faticano a comunicare e che invece è essenziale che facciano in modo strutturato e sistematico.

Quello dei percettori di Reddito di Cittadinanza, per i quali siamo spesso il primo e unico contatto con il mondo delle istituzioni. I primi operatori capaci di dare un recapito telefonico, attraverso i nostri dispositivi aziendali, punto di riferimento per le più varie domande e richieste di aiuto che in alcuni casi nulla avevano a che vedere con il Reddito di Cittadinanza, ma che rivolgevano a noi perché per loro rappresentavamo l'unica “istituzione” raggiungibile. Utenti portatori di bisogni complessi che ormai conosciamo e di cui abbiamo cercato di offrire soluzioni.

Quello delle imprese, che per anni hanno faticato a rapportarsi con i Centri per l'Impiego ed oggi, tramite il lavoro svolto dai Navigator – in particolare nell'ambito del progetto MOO (Mappatura Opportunità Occupazionali) – vengono forse per la prima volta “agganciate”, avviando un dialogo che potrà essere estremamente proficuo.

Quello del mondo della formazione, con il quale è necessario rafforzare i rapporti e soprattutto lo scambio costruttivo di informazioni ed esigenze.

Quello delle Agenzie per il Lavoro, che hanno un ruolo fondamentale e forse insostituibile nella collocazione del lavoratore, ma che spesso non sono né preparate né interessate ad assistere profili quali quelli della maggior parte dei percettori di Reddito di Cittadinanza.

Quello dei Servizi Sociali, il cui coinvolgimento – essenziale nel percorso di “attivazione” dei percettori, soprattutto quelli più svantaggiati – deve essere incrementato e meglio inquadrato istituzionalmente.

IL NOSTRO RUOLO NELLA CABINA DI REGIA

Nell'ottica di enfatizzare il nostro ruolo di raccordo e cerniera, occorre sottolineare come spesso noi Navigator abbiamo avuto la sensazione di trovarci di fronte a decisioni che apparivano “calate dall'alto”, iniziative che non tenevano conto di un'analisi attuale del contesto reale, ma che anzi sembravano evitare il confronto con gli operatori già sul territorio, spesso gli stessi chiamati poi a mettere in pratica l'iniziativa in parola. Questo sia nella fase preventiva – di studio ed elaborazione del provvedimento – che in quella successiva di valutazione dello stesso e della sua eventuale revisione.

Ciò è avvenuto un po' in tutti i campi, da quello della formazione a quello degli interventi delle amministrazioni locali, non escludendo la stessa ANPAL Servizi che spesso ha elaborato piani e strategie, o formulato richieste, che tenevano poco conto della realtà delle cose e del nostro lavoro nella sua effettiva quotidianità.

Noi auspichiamo che questo possa cambiare, e che nel Comitato di Valutazione del Reddito di Cittadinanza, da poco insediato dal Ministro Orlando, anche i Navigator abbiano la possibilità di essere auditi, così da potervi portare la propria voce e la propria esperienza. Similmente, a nostro modo di vedere, ciò dovrebbe essere ripetuto a livello regionale, strutturando il rapporto con le istituzioni locali (ad oggi spesso inesistente) ma anche con le aziende potenzialmente coinvolte, prevedendo un ruolo per noi Navigator che vada oltre quello di meri esecutori di decisioni e idee partorite dai vertici senza neppure consultarci.

In buona sostanza, si ritiene indispensabile creare un sistema di scambio di informazioni, dati e idee di natura circolare, dall'alto verso il basso e viceversa, instaurando un ciclo virtuoso "proposte – provvedimenti – feedback – interventi correttivi" che ad oggi è mancato e che è forse stato l'ostacolo maggiore al pieno successo della normativa sul Reddito di Cittadinanza.

UN NOSTRO (NUOVO) RUOLO OLTRE IL REDDITO DI CITTADINANZA

La nostra (giocoforza assai sintetica) visione di cui sopra vuole riassumere una potenziale evoluzione per il nostro ruolo nell'ambito del Reddito di Cittadinanza. I Navigator devono necessariamente essere ristretti a questo – pur essenziale – contesto?

Noi riteniamo di no. A ben guardare le proposte citate sinora sono in buona sostanza applicabili anche oltre il Reddito di Cittadinanza.

La platea dei lavoratori difficilmente collocabili, non qualificati, esclusi da anni dal Mercato del Lavoro, eccede grandemente quella dei percettori di RdC, e si gioverebbe in egual misura di quei progetti di "attivazione per il lavoro" a cui sopra abbiamo fatto riferimento. Stesso discorso per tutti coloro che versano in situazioni di oggettiva difficoltà e per i quali sarebbe assolutamente utile e necessario costruire dei percorsi integrati con i servizi sociali.

La necessità di potenziare e riformare l'offerta formativa non si dovrebbe certo limitare solo a quella mirata ai percettori di Reddito di Cittadinanza, tutt'altro. Pensiamo alle rivoluzioni tecnologiche in corso e alle porte, alle quali è divenuto sempre più urgente preparare i lavoratori.

Il rapporto tra mondo delle imprese e Centri per l'Impiego, che stiamo laboriosamente costruendo, avrà ricadute significative e prospettive ancora più ampie, e non avrebbe senso costringerlo nel solo alveo del Reddito di Cittadinanza.

Più in generale noi crediamo che una riforma delle Politiche Attive del Lavoro, più volte annunciata come urgente, deve poggiare su un dato di realtà: attualmente le forze disponibili dei servizi al lavoro sono quelle dei Centri per l'Impiego, già pesantemente colpiti da pensionamenti e mancato rinnovo di personale. Personale, è bene ricordarlo, non sempre in linea con le professionalità richieste e appesantito da un digital divide non trascurabile. È stato predisposto un piano di potenziamento ma esso, per svariate ragioni - non ultima la pandemia, è fermo, con molti bandi neanche partiti. Realisticamente questa situazione non subirà cambiamenti significativi nel prossimo futuro. Anche facendo ripartire i concorsi, i tempi per giungere all'assunzione di nuovo personale sono lunghi. Inoltre, a ben guardare le selezioni già concluse, troppo spesso ci si è concentrati su profili amministrativi poco utili a rilanciare il settore delle PAL.

I Navigator, dunque, rappresentano l'unico bacino a cui attingere immediatamente se si vuole investire sulle Politiche Attive del Lavoro. Possediamo le competenze e la professionalità, abbiamo ormai alle spalle 18 mesi di lavoro in condizioni spesso assai complesse, con modalità e strumenti innovativi, a volte in senso assoluto, quasi sempre se si guarda a quelli usuali della pubblica amministrazione. Abbiamo dimostrato, laddove ci è stato permesso, di essere anche dei buoni network managers coinvolgendo diversi stakeholder. Di fronte a ciò appare insensato, privo di razionalità e di pregio, non valorizzare i Navigator e il ruolo che possono ricoprire. Siamo un investimento umano e un patrimonio di conoscenze dei bisogni dei percettori la cui dispersione porterebbe, in breve tempo, al collasso del sistema dei Centri per l'Impiego, già fragile e non attrezzato a gestire una platea così ampia e complessa. Pochi tempo fa l'Istat ha certificato l'avanzare dello stato di povertà per una fascia di popolazione piegata dagli effetti della pandemia.

Il rischio è che ciò possa diventare endemico nel sistema Italia e difficile da riassorbire. Pertanto, chiediamo al Governo, al Parlamento, alle forze politiche, un investimento sulla nostra attività lavorativa, valorizzando il nostro ruolo al di là di una proroga tout court ma come una sfida per il futuro. Un futuro che riguarda un'ampia fascia di popolazione troppo spesso dimenticata, e che necessita di ricominciare a credere in una società più attenta verso le diseguaglianze con l'intento di sanarle, per rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad una maggiore consapevolezza del significato intrinseco della parola cittadinanza: un attimo di democrazia.

LINEE GUIDA STRATEGICHE

Sintetizziamo le nostre 5 linee strategiche per la valorizzazione del ruolo dei Navigator nella riforma delle Politiche Attive del Lavoro nella seguente tabella:

1. VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO

I Centri per l'Impiego vanno certamente rinforzati sia dal punto di vista infrastrutturale (locali, strumentazioni, supporti informatici) sia, soprattutto, dal punto di vista del capitale umano. Non basteranno di certo le 11.600 assunzioni previste, peraltro in larga parte con profili amministrativi, a colmare il gap che ci separa dalle esperienze a noi più vicine. Serve puntare su un reclutamento che metta al primo posto professionalità articolate e profili diversi, capaci di adattarsi ad un Mercato del Lavoro le cui regole la pandemia ha drasticamente riscritto. In tal senso, i Navigator, rappresentano un primo bacino immediatamente disponibile, su cui investire con una strategia di valorizzazione e integrazione maggiore rispetto a quella finora conosciuta per arrivare a una stabilizzazione della loro figura che non può realizzarsi attraverso un mero assorbimento dentro i Centri per l'Impiego ma necessita di una regia nazionale capace di governare questo processo. Servono operatori dotati di un approccio multidisciplinare, capaci di far emergere i bisogni complessi di un'utenza che necessita di un percorso multidimensionale, in grado di sostenerli nei loro percorsi di riqualificazione e facilitare le relazioni tra le imprese e gli attori dei servizi locali. Anche il nuovo programma di Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) può trovare nei Navigator un punto di riferimento importante, visto anche il lavoro svolto nei confronti delle aziende e dei loro rispettivi fabbisogni.

2. GOVERNANCE

La governance dei Servizi per il Lavoro in Italia è estremamente frastagliata e con scarse capacità di dialogo. Bisogna assumere come punto dirimente per una riforma delle Politiche Attive del Lavoro una messa a sistema dei diversi attori istituzionali coinvolti. Serve una reale volontà di coordinamento che sappia valorizzare gli intenti del legislatore insieme alle prerogative regionali. Queste, infatti, possono rappresentare una ricchezza declinando politiche attive locali maggiormente rispondenti alle diverse caratteristiche dei territori di rispettiva competenza garantendo, al contempo, l'erogazione dei LEP stabiliti a livello nazionale. Attualmente, una cabina di regia funzionante non esiste e ciò rappresenta un vulnus che, a cascata, impedisce quell'omogeneità territoriale che dovrebbe essere patrimonio comune delle istituzioni. In tal senso riteniamo che l'apporto dell'esperienza maturata dai Navigator debba essere tenuta in considerazione coinvolgendoli attivamente nella riforma delle Politiche Attive del Lavoro.

3. SISTEMI INFORMATICI

Qualsiasi riforma da compiere, deve partire dall'esigenza immediata di integrare i sistemi informatici regionali e quelli nazionali, attualmente non in grado di dialogare tra loro, per evitare disallineamenti continui. Allo stesso tempo, serve costruire un sistema di comunicazione con le banche dati dell'INPS in modo da garantire maggiore operatività a vantaggio dell'utenza che avrebbe, così, un soggetto unitario a cui chiedere informazioni. Ugualmente un accesso a Infocamere e Registro delle Imprese aiuterebbe nell'importante attività svolta nei confronti delle aziende. Senza un reale scambio di dati, ogni tentativo di uniformare un livello di assistenza nazionale alle Politiche Attive del Lavoro è destinato a scontare fortissime disomogeneità territoriali e operative.

4. SINERGIE

È necessaria la costruzione di una forte sinergia tra le strutture dei Centri per l'Impiego, i Navigator, il variegato sistema della formazione nonché il coinvolgimento delle Agenzie Private per il Lavoro e delle imprese. Senza questa solida articolazione, gli attori in campo continuerebbero a operare su strade parallele disperdendo il potenziale di un'azione coordinata e sistematica, capace di valorizzare i rispettivi ambiti di competenza. Auspichiamo l'adozione di più strumenti atti alla costruzione di raccordi operativi con quelle realtà che rendono il ruolo del Navigator “cerniera” di un processo più ampio nell'intento di fornire all'utenza (impresa o cittadino che sia) un percorso che sia il più lineare e professionalizzante possibile. La costruzione di una Working Alliance diventa elemento essenziale per riempire di contenuti le Politiche Attive del Lavoro.

5. CASE MANAGER

Nell'ambito delle Politiche Attive, il Navigator potrebbe rivestire il ruolo di Case Manager per una platea molto più vasta di cittadini. Il suo intervento potrebbe rivolgersi a tutti coloro che hanno necessità di essere inseriti nel mondo del lavoro attraverso un aiuto che parta dalla capacità di analizzare la loro situazione personale, sociale e professionale, arrivando a predisporre un progetto individualizzato di collocamento lavorativo. Anche al di fuori della platea RdC, vi sono ampi cluster di utenza dei SPL caratterizzati da bassa autonomia nella ricerca di lavoro, incompleta scolarizzazione, scarse competenze professionali, e che necessitano pertanto di un intervento mirato da parte dei servizi pubblici. D'altra parte l'affiancamento esclusivo dei Navigator ai soli percettori del Reddito di Cittadinanza produce la conseguenza di un intervento limitato e ristretto solo ai casi di chi è già povero e non di chi è a rischio di diventarlo, mantenendo in essere il sistema “emergenziale” dell'avvio della misura che non contempla la necessità di “prevenire” le situazioni di povertà, limitandosi piuttosto a tamponarle. Allo stesso tempo, l'attività dei Navigator con le imprese, ha dimostrato come anche le aziende necessino di un approccio personalizzato, atto a rilevare i fabbisogni occupazionali e a costruire una relazione di fiducia con il settore pubblico, che sia capace di supportare le stesse nell'ottica di un sistema più virtuoso.

Non è facile scrivere delle conclusioni al termine di un lavoro così complesso e articolato come questo report. Un lavoro, giova ricordarlo, collettivo che va ben al di là dei meri estensori materiali del documento. Probabilmente una delle parole che più spesso abbiamo usato è proprio “complessità”, perché quest’ultimo è il termine che, più di tutti, restituisce la cifra del nostro lavoro e le difficoltà affrontate durante la nostra esperienza.

Abbiamo tenuto a scrivere questo report non solo per compiere un’operazione verità sulle tante falsità che ci hanno riguardato, ma anche per denunciare i diversi tasselli mancanti nella costruzione normativa e operativa, porre l’attenzione verso gli ostacoli e i limiti che ci sono stati imposti a volte per pregiudizio politico, altre volte per ignavia da parte di certe strutture locali; perché, come spesso accade, ogni innovazione viene vissuta come una minaccia all’imperturbabile presente.

Quelle appena esposte sarebbero state ragioni più che sufficienti ma il nostro obiettivo è anche cercare di sanare tutto ciò, rilanciare la nostra azione e fornire degli spunti per farlo. Non ci interessa ergerci in cattedra puntando il dito su un elemento piuttosto che un altro: non crediamo sia il nostro ruolo. Crediamo, però, di poter dare delle indicazioni, degli itinerari, delle linee strategiche, volutamente di “sistema”, perché senza un ragionamento di fondo su queste, le Politiche Attive del Lavoro non riusciranno mai a trovare applicazione nel nostro Paese.

Siamo perfettamente consci che i problemi affrontati sono complessi, ecco che ritorna la parola, e di non facile soluzione. Siamo altresì convinti che serva coraggio nel tentativo di porvi rimedio e, soprattutto, lungimiranza nel farlo. Una qualità, ci si permetta, che appare smarrita dal decisore politico teso a cercare di ottenere risultati immediati di fronte a una materia tanto mutevole quanto articolata. Le Politiche Attive del Lavoro sono al centro di molte discussioni sui media, nella politica, nei dibattiti intellettuali ma molti di questi ne parlano senza, forse, aver toccato con mano cosa significhi lavorare in un Centro per l’Impiego e che tipo di utenza si incontra in quell’ambiente. Utenza, è bene ricordarlo, con bisogni diversi a cui è difficile, se si vuole realmente incidere in questo settore, applicare processi standardizzati. Serve, invece, un approccio personalizzato, erogato da più specialisti che, a seconda dell’individuo, entrano in gioco con diversi ruoli specifici. Tutto ciò può essere realizzato solo attraverso una programmazione (altra parola quasi sconosciuta), un investimento sulle risorse umane e la creazione di una sinergia tra tutti gli attori in gioco.

I Navigator sono stati il primo esperimento in tal senso, il primo tentativo, forse troppo timido, per innovare la struttura dei CPI, inserire nuove figure professionali, fungere da stimolo per un settore sottofinanziato e poco organizzato. Potremmo immaginare il Navigator come uno *Specialista 2.0* dei Servizi per l’Impiego, figura professionale che dimostra una competenza multidimensionale nel sistema del Mercato del Lavoro, in grado di operare sia nei confronti della domanda che dell’offerta di lavoro, di mappare le occasioni formative del territorio, di progettare e costruire percorsi di attivazione con l’utenza più a rischio di isolamento e disagio sociale, di aiutare le aziende nei piani di sviluppo del personale, di monitorare e pianificare gli interventi.

È dimostrato in questo report come, seppur in modalità disomogenea nelle varie Regioni, i Navigator abbiano potuto iniziare a maturare questa nuova professionalità proprio in esito ad un loro impegno su tutta la filiera dei servizi, mettendo in campo vaste competenze, conoscenze variegata ed abilità acquisite nelle precedenti esperienze professionali oltre che nella formazione ricevuta da ANPAL Servizi. Nonostante il diverso grado di attuazione della normativa a livello regionale, che ha configurato i limiti già evidenziati, vogliamo comunque valorizzare alcune best practices.

Circa la collaborazione con i Servizi Sociali (SS) nella gestione dei casi più complessi, che necessitano di valutazione multidimensionale, pur notando la parziale attuazione della normativa, anche in riferimento alle linee guida per i Patti di Inclusione (DM n. 84/2019), possiamo sottolineare come in alcune Regioni il rinvio ai Servizi Sociali e il passaggio dei beneficiari da CPI a SS e viceversa sia pratica già sperimentata dai Navigator (per esempio in alcuni territori della Lombardia ed Emilia Romagna), in altre Regioni si è vista persino la possibilità di interagire presso i CPI con figure professionali specializzate a supporto della collettività, quali mediatori culturali e psicologi del lavoro (Toscana).

Nemmeno l'attività in relazione alle imprese, avviata da ANPAL stessa con il progetto di Mappatura delle Opportunità Occupazionali (MOO) è risultata esente da disomogeneità a livello regionale; in alcuni territori il processo di rilevazione fabbisogni e *vacancies* vede il suo immediato coronamento nella pubblicazione di annunci di lavoro nei portali regionali accessibili al pubblico e nella preselezione dei candidati (non solo utenti RdC) per le aziende. Ciò succede in diverse Regioni, con i migliori risultati in Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Puglia; a fronte, però, di altre esperienze in cui questo percorso non si compie in maniera definita e comunque non sufficientemente tempestiva rispetto alle esigenze del sistema privato.

Emerge, dunque, nei Navigator quell'auspicata "visione complessiva e integrata" dei Servizi per il Lavoro e delle Politiche Attive del Lavoro, una visione che non consideri solo l'hic et nunc di singoli individui e imprese ma che abbia una prospettiva di lungo periodo e che tenga conto di molti livelli di analisi e di tutta la rete dei Servizi per il Lavoro, delle opportunità disponibili sul territorio e dei percorsi individuabili per catalizzare dinamiche di sviluppo sociale ed economico.

In tal senso la funzione dei Navigator può essere letta come una prima tappa di un percorso che nel complesso sta formando una nuova professionalità necessaria ad ANPAL e al MLPS e che abbia lo scopo di rendere l'intero sistema dei SPL più efficiente e più efficace. I risultati, in termini di impatto qualitativo e quantitativo, possono essere valutati soltanto se vengono considerati all'interno di un contesto che riguarda tutto il sistema. Un ultimo elemento occorre richiamare e specificare: la sinergia da costruire tra i diversi attori istituzionali e non. I Navigator hanno vissuto sulla loro pelle le grandi difficoltà di governance, il difficile equilibrio di competenze, il mancato dialogo con mondi che sono fondamentali per la buona riuscita delle Politiche Attive del Lavoro. Il Navigator non è una monade su cui è possibile incidere senza toccare l'impalcatura principale. La necessità di connessioni con il mondo/sistema articolato della formazione pubblica e privata e delle Agenzie Private per il Lavoro, l'essenziale aggancio con i Comuni ed i Servizi Sociali, l'urgenza di valorizzare le positive esperienze presso i CPIA tanto utili per l'utenza più svantaggiata.

Siamo consapevoli che ciò che suggeriamo sia ambizioso, che i tempi per attuarlo prevedono un ripensamento di alcuni paradigmi, che modificare certi meccanismi rischia di scardinare fragili equilibri locali. Si tratta di una sfida che noi Navigator siamo pronti a raccogliere e riteniamo di poterne fare parte a pieno titolo, non solo come soggetti passivi ma come attori attivi e protagonisti coscienti che ciò ci assegna una grande responsabilità. Quello che chiediamo a Voi è predisposizione all'ascolto, volontà di valutare senza pregiudizi e la lungimiranza necessaria ad accogliere le nostre suggestioni. Se è vero che la libertà è partecipazione, noi ci siamo.

anna

Associazione Nazionale Navigator

anna
Associazione Nazionale Navigator

RACCONTI RdC

Uno dei primi progetti fortemente voluti dall'Associazione è stato quello di organizzare il contest letterario "Navigator (a vista)", che ha coinvolto oltre 60 colleghi e colleghe i quali hanno voluto condividere le proprie storie, esperienze e riflessioni coprendo l'ampio arco delle tematiche inerenti il nostro ruolo. Questa iniziativa ha avuto il merito di far emergere uno spaccato del nostro lavoro e dell'utenza interessata dal Reddito di Cittadinanza. Vi proponiamo i vincitori della selezione in attesa dell'imminente pubblicazione dei racconti.

Incontro con un Navigator – Emmettì, Sicilia

- Sei pronta? Dai, è tardi, sbrigati.

- Arrivo, arrivo.

Corro letteralmente dietro a mio marito, entro in ascensore, tiro su la zip dello stivale che è rimasta aperta, e per poco non faccio cadere il computer che devo ancora infilare in borsa, poi con l'unica mano libera metto il rossetto prima che l'ascensore arrivi al piano terra. Mi guardo, perfetta... insomma! Se sei madre di tre figli e vuoi permetterti il lusso di lavorare non devi andare tanto per il sottile.

In macchina finalmente ho qualche minuto per rilassarmi e posso riflettere con calma. Quando penso intensamente a qualcosa, assumo un'espressione accigliata e mi compare una ruga al centro della fronte.

- Sei preoccupata?

- Un po', oggi iniziamo i colloqui di orientamento, sarà la prima volta che mi troverò a tu per tu con un beneficiario e sono tesa. Ieri ho rivisto il manuale, so cosa dire e cosa non dire, ma non so cosa mi diranno loro. Va bene dai, sono arrivata, poi ti racconto.

Entro nel salone che ci hanno messo a disposizione all'Ufficio Provinciale del Lavoro con qualche minuto di anticipo. È un grande stanzone freddo, totalmente disadorno, senza né quadri né tende alle finestre. Una lampadina campeggia al centro della stanza e la luce del sole, che nella mia terra è sempre generosa, filtra attraverso dei vetri incrostati di polvere. Nella stanza ci sono solo quattro imponenti scrivanie e otto sedie che hanno conosciuto bene il ventesimo secolo. Non è molto, ma ci sentiamo dei privilegiati ad avere a disposizione questo spazio per lavorare. Le mie tre colleghe, che oggi sono in turno con me, sono già arrivate; vedo nei loro occhi la mia stessa ansia. Gli altri colleghi sono alla sede dove mi sono recata ogni giorno per circa cinque mesi, quello che un tempo si chiamava Ufficio di Collocamento. Siamo in quattordici e ci siamo organizzati in turni per offrire tutti i servizi che ci sono richiesti, tenendo conto degli orari e degli spazi a disposizione.

Al Centro per l'Impiego sono stati molto accoglienti con noi e ci hanno permesso di essere di aiuto. Abbiamo pianificato le convocazioni e affiancato gli operatori nei primi appuntamenti, attività prettamente amministrativa ma che permette di avere un primo incontro conoscitivo con i beneficiari; abbiamo, inoltre, allestito una stanza, un po' arrangiata per la verità, per fare una breve presentazione a circa trenta beneficiari alla volta, per illustrare i diritti e i doveri previsti dalla normativa a carico di chi percepisce il Reddito di Cittadinanza. Riusciamo a fare tre presentazioni al giorno.

Oggi per la prima volta siamo separati su due sedi, perché iniziamo i colloqui di orientamento e non c'è abbastanza spazio per tutti all'Ufficio di collocamento.

Ho giusto il tempo di collegare il computer ed entra il mio primo beneficiario. Sono elettrizzata! Sono fatta così, anche agli esami all'università, ricordo, l'ansia mi si trasformava in una carica adrenalinica. E oggi, a quasi cinquant'anni, mi sento ancora una volta sotto esame.

Lo guardo avvicinarsi e fingo una totale disinvoltura. In realtà non è una finzione, è più un atteggiamento. Mi spiego: prima di fare il Navigator, in una delle mie vite precedenti, tra le altre cose, ho studiato recitazione, e so che se non senti un'emozione non puoi trasmetterla a chi ti sta di fronte, quindi io non fingo di essere a mio agio, respiro profondamente e "sono" a mio agio.

-Buongiorno sig. P., si accomodi.

-Buongiorno.



Il sig. P. si siede e mi sorride, mostrandomi il suo unico dente.

Non è la prima volta che vedo una persona con una bocca così mal ridotta; prima di iniziare questo lavoro non mi era mai capitato, ma al Centro per l'Impiego ne ho viste tante. Ancora non mi abituo.

Reprimo una smorfia di dolore e restituisco il sorriso.

Riguardo la scheda che ho davanti e resto sbalordita: l'anziano signore con i capelli bianchi, il viso solcato profondamente da rughe di espressione, la barba incolta, dimostra all'incirca settant'anni, ma ne ha 48!

- Sig. P. vedo che lei ha 48 anni, ha la licenza media e ha fatto il bracciante agricolo fino a tre anni fa, giusto?

Non è facile avviare una conversazione personale con un perfetto sconosciuto e ho pensato che, per rompere il ghiaccio, partire dalle informazioni che posso reperire dalla banca dati del Centro per l'Impiego può essere una buona strategia. Può essere, ma non è detto.

- Nossignore! *Cu cciu' rissi?*

Io non sono siciliana, ma vivo a Siracusa sin da quando ero bambina e per fortuna il siciliano lo capisco bene: "*Cu cciu' rissi*", vuol dire "chi glielo ha detto".

- Mi scusi, non ha 48 anni?

- Nonsi, ho 48 anni, ma ho la terza elementare, e non mi *veggogno!*

Vedo che vuole spiegarsi e lo lascio parlare.

- Quando ero *picciriddo*, a casa mia eravamo otto *figghi*, e soldi non ce n'era.

Il Sig. P. accompagna le parole con il gesto della mano tipico di chi indica la mancanza, ma gli occhi, in totale contrasto con le sue parole, gli ridono e assume l'espressione nostalgica di chi ricorda un tempo in cui, nonostante le difficoltà, era felice.

- Allora, mio padre, buonanima, mi mandò in campagna a lavorare. E io ho sempre *travagghiato!* – e così dicendomi mi mostra orgogliosamente delle enormi mani callose.

- Non c'era niente *ca* con queste mani io non *poteva* fare; ho costruito più muri a secco io che 'na ditta di costruzioni! Ho zappato, arato, raccolto olive, patate, potato alberi...

- E poi cosa è successo? Perché non lavora più?

- Tre anni fa mi venne un infarto e nuddu, nessuno, più mi vuole più a travagghiare, si scantano, hanno paura ca moru! Ora, però, lei mi trova un lavoro, è vero?

La domanda è netta, non ammette giri di parole. Deglutisco. Un infarto! Che cosa gli dico adesso? Che cosa ci faccio io qui? Io ho una laurea in Economia, questo lavoro lo so fare? So redigere un bilancio consolidato, so occuparmi di fatturazione e di questioni commerciali, so di certo fare il lavoro della mia vita precedente, il lavoro che ho lasciato volontariamente sette anni fa per occuparmi di tre figli piccoli e di due genitori ammalati. Ma questo lavoro è diverso, qui non si tratta di numeri o prodotti, qui ho di fronte una persona, il suo futuro.

Cosa gli dico adesso? Vorrei alzarmi e andarmene, ma incrocio lo sguardo del mio interlocutore e vedo nei suoi occhi la speranza, non lo posso deludere. Ce la posso fare.

- Sig. P. come pensa che la possa aiutare? Cosa pensa di poter fare?

- Iu? E che posso fare? Lei me lo deve dire. Io ho lavorato 41 anni sotto il sole, mi sono letteralmente spaccato la schiena e adesso non servo più a niente!

Non so perché lo guardo e mi viene in mente l'asino grigio di Rosso Malpelo, che tutta la vita ha tirato i carichi fuori dalla cava, morto di stenti e di vecchiaia e dato in pasto ai cani nella sciara.

- Le piacerebbe prendersi la licenza media?

Mi guarda e ride. - Ma iu sugno scecco!

- No, lei non è scecco, non è un asino, semplicemente non ha potuto studiare e comunque non è più indietro di altre persone che frequentano il Centro di istruzione per adulti. Avete tutti più o meno la stessa età ed avete lasciato presto la scuola. Certo, questo non significa che lei debba fare i compiti in classe come uno scolaretto, il programma è studiato proprio per persone con le sue esigenze; imparerà molte cose utili, un po' di italiano, di matematica, come funziona internet, qualche nozione di educazione civica, cos'è un conto corrente, insomma, cose interessanti e utili.

- Se non ci vado, mi toglie il reddito? A mia mi serve, io ora posso mangiare.

- No, sig. P., nessuno glielo toglie, stia sereno, è solo che a fronte del reddito è giusto che lei faccia un piccolo sforzo per migliorare la sua situazione, la consideri un'opportunità che le viene offerta, non un'imposizione. Lei ha avuto un infarto, ma è ancora giovane. Non può fare lavori pesanti, ma può trovare un lavoro meno faticoso di quello che ha sempre fatto. Una volta ottenuta la licenza media, e io sono sicura che lei che è una persona sveglia e intelligente la otterrà certamente, può frequentare un corso di formazione regionale gratuito e prendere una qualifica... Poi vedremo, intanto iniziamo.

- Mi piacerebbe fare il fioraio, sempre mi è piaciuto, sono bravo.

- Bene, troveremo un corso per lei.

- E se boccio?

- Chi può saperlo se non prova?

- Allora, va bene.

- Perfetto allora, la chiamo non appena aprono le iscrizioni, spero prestissimo.

Mi alzo e gli tendo la mano per congedarlo. Il sig. P. si alza e la stringe con tutt'e due le mani tese. Non so nel resto d'Italia, ma quando in Sicilia ti stringono con entrambe le mani hai ricevuto un tributo di massima approvazione. Non mi lascia. Sembra che gli occhi gli siano diventati lucidi.

- Grazie dottoressa, ma ce la posso dire una cosa? Non è che si siddia, come dire, l'offendo? Io non me l'aspettavo che eravate così, pensavo che oggi dovevo firmare una carta e poi "il Signore l'accompagna!" A mia nessuno mai mi ha parlato come a lei oggi.

Non so cosa dire. Restituisco la stretta di mano e lo accompagno alla porta.

Il mio primo appuntamento è andato abbastanza bene. Il panico è durato poco. Provo la sottile euforia di chi pensa che ha lanciato un piccolo sasso nella direzione giusta.

Ho un paio di minuti di pausa, ne approfitto per leggere i messaggi sul cellulare. Abbiamo un gruppo, noi Navigator del mio Centro per l'Impiego, su cui condividiamo notizie, novità normative, annunci di lavoro. Guardo le notifiche, ho ancora un lieve sorriso sul volto, poi leggo l'ennesimo articolo denigratorio portato alla nostra attenzione da una mia collega: "Navigator, inutili fannulloni! Ignobile spreco di denaro pubblico".

Il sorriso svanisce e provo tanta pena per chi, forte solo della sua ignoranza, fa degli insulti la sua ragione di vita. Per un attimo mi sento avvilita, poi ricordo le parole che mi diceva sempre una persona saggia che ho avuto la fortuna di incontrare nella mia vita: "Lavora a testa bassa e non ti preoccupare, il lavoro paga sempre!". Mi rianimo e sono pronta a ricominciare.



Storia di D. – Romano, Emilia Romagna

Mi chiamo D., e sono uno all'antica. Non vecchio, no. Direi piuttosto che ho dei principi, un'etica che mi guida nelle piccole cose di tutti i giorni. Non che io sia uno tutto d'un pezzo, affatto. Ho anche i miei difetti. Ma ci sono dei valori che non sono disposto a negoziare, e per quanto la mia natura mi costringa a un certo grado di promiscuità, quando amo qualcuno, lo amo per sempre.

Non posso vantarmi di essere esclusivo, o chissà quanto elegante, ma sono fatto bene, quasi come non se ne trovano più. Non temo gli svedesi, gli indiani o i cinesi. So di avere un fascino tutto mio, e credo sia davvero difficile resistermi. In genere, le donne mi desiderano nel momento stesso in cui mi vedono, e non possono che cedere alla tentazione di abbandonarsi tra i miei braccioli.

Sono un colosso di molle e cuscini che non tradisce mai. E non chiedo molto, in fondo. Solo, come tutti i divani, sono nato con una paura atavica, il freddo, e con un trauma originale, l'abbandono. E ve lo rivelo perché possiate capire quale inferno siano stati gli ultimi due anni della mia vita.

Iris l'ho amata da subito, da quando poco più che adolescente i suoi genitori mi portarono da lei in un inverno più difficile degli altri. Iris mi ha sempre dato tutto ciò di cui avevo bisogno, senza chiedere nulla in cambio. Passava molto tempo a riscaldarmi col suo corpo. Su di me leggeva, si rilassava, sognava. Eravamo inseparabili, tanto che ha sempre insistito per portarmi con sé in ognuno dei suoi traslochi, prima da studentessa universitaria, poi nel mare incerto del lavoro.

Le cose, tra di noi, tuttavia, cambiarono in un anonimo giorno di febbraio, quando Iris decise di partecipare a quella maledetta selezione. Quella ragazza aveva un solo grosso difetto: era anche lei una all'antica, e le pratiche che fino ad allora le avevano permesso di riempire il frigo le risultavano sempre più indigeste. Voleva cambiare, voleva scoprire le vite degli altri al di là dei pezzi di carta, in un lavoro nuovo, che nessuno aveva mai fatto, e che le sembrava una sfida da raccogliere prima che fosse troppo tardi.

Inizii a trascurarmi. Lo faceva sempre quando studiava, ma io la capivo, e non me la prendevo. La lascio fare perché sapevo che presto sarebbe tornata a riscaldarmi, che non avrebbe potuto fare a meno di me. Così credevo.

<Devo chiamarti "Navigator"?>, le chiese un giorno la sua migliore amica mentre si confidavano sul mio tessuto morbido. Lei sorrise, distolse lo sguardo. Era il solo modo che conoscesse per manifestare orgoglio. Seppi così che ce l'aveva fatta, come altri pochi su ottantamila. Cosa sarà mai, pensai. E invece le disgrazie si travestono sempre da buone intenzioni.

Iris cominciò a dare i numeri.

<Sono venuti tutti e sette al Centro per l'Impiego stamattina, tutto il nucleo familiare. Nonni, genitori, che poi sono gli unici occupabili, e i tre figli, dai due agli otto anni. Nessuno stipendio. Il padre lavorava in un'agenzia immobiliare prima della crisi. Ma è uno che non si perde d'animo. Vuole aprirne una tutta sua, ha già contattato un potenziale socio. Nel frattempo, almeno, c'è il Reddito di Cittadinanza...>.

Quel lavoro, giorno dopo giorno, la stava cambiando, stava diventando la sua propria missione personale, le assorbiva ogni energia, le occupava ogni pensiero.

<Questa settimana ne abbiamo convocati poco meno di duecento, ma andiamo ancora a rilento per quanti sono. Sono tanti, troppi rispetto a noi. Ma cerchiamo di non lasciare indietro nessuno. Se solo avessimo gli strumenti adatti...Se solo non ci fosse tutto questo formalismo...>

E io iniziai a vederla sempre meno. Talvolta, rubavo parole alla radio o alla televisione per cercare di capire. Spesso lì si parlava di loro, dei Navigator. Politici e opinionisti erano quasi tutti concordi nel sostenere che Iris e i suoi colleghi fossero pagati per stare sul divano. Quelle parole erano musica per me, e aspettavo e speravo che lei finalmente li ascoltasse e tornasse a riscaldarmi con le sue attenzioni.

Ma più radio e tv mi rassicuravano, più lei perseverava. Quando non era in ufficio, la sentivo parlare di decine e decine di persone. C'era Paolo, che era un senzatetto e rispondeva al telefono fingendosi un amico, per paura dei creditori. C'era Enza, che non aveva mai avuto il coraggio di affrontare un colloquio di lavoro, ma sperava di potersi finalmente mettere in gioco. C'era Said, che con la quinta elementare oscillava regolarmente tra i contratti a tempo determinato e la disoccupazione.

Per Iris io stavo diventando uno sconosciuto. Soltanto nei fine settimana, e nemmeno in tutti, si ricordava di me. Cominciai a dubitare di me stesso. Cominciai a credere che avevo fatto il mio tempo, che non ero più attraente con la mia tappezzeria sempre uguale, che la polvere che si depositava su di me mi avrebbe inghiottito per farmi sprofondare all'inferno, circondato dai gatti.

Poi arrivò Julieta.

Julieta aveva quasi quarantacinque anni. Era venezuelana. Aveva sposato un italiano che dopo qualche anno l'aveva scaricata per una ragazzina. Iris parlava sempre di Julieta. Era come un'ossessione per lei. Doveva aiutarla.

Julieta era un ingegnere nucleare. <No, non scherzo>, diceva Iris parlandone ai colleghi. <Ovviamente la sua laurea in Italia non vale nulla, e così Julieta ha lavorato come cassiera, nelle pulizie, come operaia... Adesso ha la schiena a pezzi, ma non abbastanza perché le riconoscano un'invalidità>.

Soltanto durante le vacanze di Natale, Iris ebbe un ritorno di fiamma. Ma durò poco, e presto fui disilluso ancora una volta.

La pandemia non migliorò le cose. Certo, Iris passava in casa molto più tempo di prima, ma io ero l'ultimo dei suoi pensieri. Stava tutto il giorno al computer e al telefono, tra colloqui, riunioni, formazione e back office. Aveva persino iniziato a segnalare a ogni beneficiario delle offerte di lavoro. Non che fosse facile: doveva ascoltare, analizzare, ricercare, motivare, supportare. E però era utile. Offrire qualcosa di concreto a chi aveva a lungo creduto di non avere più speranze era la soddisfazione più grande che Iris potesse raggiungere. Io, invece, non le davo più nulla.

Fu a settembre che capii che tutto era irrimediabilmente compromesso. Iris iniziò a contattare anche le imprese. Era un lavoro immane. Doveva vincere i loro pregiudizi, conquistare la loro fiducia, ottenere informazioni da riplasmare per trasformarle in opportunità.

Quanto a me, Iris prese a usarmi come libreria, come parcheggio degli oggetti più disparati, talvolta persino come deposito per i vestiti da lavare. Il mio destino era segnato e, appena qualche giorno dopo, il peggiore dei miei incubi si avverò. In due mi presero e mi trascinarono per le scale, lasciandomi accanto ai cassonetti poco oltre il portone del palazzo. Non un saluto, non una parola di congedo.

Mi restava qualche ora d'aria, poi la società dei rifiuti mi avrebbe prelevato per il mio ultimo viaggio. Mi immaginavo già in discarica, rosicchiato dai topi e pisciato dai randagi in attesa che qualcuno trovasse la voglia di smembrarmi per recuperare quel poco di utile che ancora potesse esserci in me. Decisi di non pensare più. Di godermi la brezza che soffiava in quel tramonto di fine autunno.

Passò qualche ora. Poi, senza che nessuno mi avvertisse, sentii sei mani afferrarmi per i piedi.

«Sei forte, mamma», disse un bambino tutto intento a cercare di smuovermi.

«Ho troppo male alla schiena, mi amor. Ci metteremo toda la noche», si lamentò lei.

Eppure ci riuscirono. Mi presero. Mi portarono a casa loro. In amore, come nella vita, nulla si crea e nulla si distrugge, ma tutto si ricicla.

Adesso Julieta frequenta un corso da OSS. Con la pandemia, la sua nuova competenza sarà utile, e le permetterà di assicurare un futuro migliore ai suoi bambini. Loro sono la mia nuova vita. Hanno tutto il diritto di godermi e sono abbastanza sicuro che non vogliano diventare Navigator. Mi abbracciano, mi scaldano, anche se qualche volta si mettono anche a saltare su di me. Ma non mi lamento, molle come le mie non ne fanno più, ed è pur sempre meglio che finire in mezzo ai gatti.

Iris, invece, forse lo perderà il suo lavoro. Ma, conoscendola, so che non si pentirà mai di aver provato, nel suo piccolo, a cambiare il mondo prima che il mondo stesso la inghiottisse. Io l'ho perdonata. Non credo nel rancore. Preferisco pensare che, di tanto in tanto, quando si sentirà sconfitta e non saprà a chi rivolgersi, le tornerà in mente l'azzurro della mia tappezzeria, il conforto sincero che le davano i miei cuscini.

A tutti può accadere di perdersi, di fallire, di essere abbandonati in mezzo a una strada. È allora, quando tutto sembra perduto, che puoi aver bisogno che qualcuno ti raccatti, ti aiuti a credere di nuovo in te stesso, a ritrovare il tuo posto nel mondo. A me è successo. Io sono stato fortunato.

anna
Associazione Nazionale Navigator



Una penna verde – Daniele, Sardegna

Chi è causa del suo mal, pianga sé stesso. È un proverbio, a mio parere, talvolta non applicato al giusto contesto. Su questo incide l'abitudine a conferire all'errore un'accezione intrinsecamente negativa. In realtà, pochi di noi possono dire di non avere tratto insegnamento dalle scelte sbagliate effettuate nel corso nella vita. Nella mia esperienza, l'errore ha rappresentato la fase necessaria di ogni percorso teso ad un'affermazione.

Questi pensieri scorrevano rapidi nella mia mente, nel vedere Antonio che non si dava pace. <Se avessi capito subito che non mi sarebbero state date altre possibilità. Se avessi saputo che sarebbe andata così.> Era stato convocato al Centro per l'Impiego insieme alla moglie Livia per i primi adempimenti amministrativi, propedeutici all'eventuale presa in carico.

Avremmo avuto tempo adeguato per approfondire le sue esperienze lavorative nel corso degli appuntamenti successivi, ma Antonio non poteva aspettare. I suoi occhi oltrepassavano il modulo per le autocertificazioni che gli avevo sottoposto, quasi fosse invisibile, fino ad incrociare i miei. <Deve saperlo>, riprese a parlare, <sono passati quasi nove anni. Non mi so dare pace, era un contratto a tempo determinato, svolgevamo ogni tipo di intervento di sgombero o trasloco, presso privati, aziende, enti... Avevamo vinto anche un appalto comunale. Eravamo tra i pochi a farlo nella zona, le cose andavano bene. Mi avevano detto che forse, in tempi brevi, avrebbero trasformato il mio contratto, per renderlo a tempo indeterminato... Ma il tempo passava e non avveniva, cominciai ad indisporvi>. Ascoltavo Antonio senza aggiungere nulla. Livia osservava il marito parlare, con l'espressione di chi aveva sentito quella storia tante volte, voltandosi ogni tanto, forse preoccupata per il dilungarsi del racconto, verso la cospicua fila di persone all'ingresso, quindi verso di me, come alla ricerca di un cenno del mio viso che rivelasse comprensione per il carico di emotività che Antonio esprimeva. Ricordo che prese improvvisamente in mano il modulo di autocertificazione rimasto sulla scrivania, senza dire nulla, e cominciò a compilarlo. <Ho pensato di essere indispensabile>, riprese Antonio, abbiamo avuto delle incomprensioni. Pensavo di meritare di più, non tanto a livello economico, quanto di investimento sulla mia persona, e non ho avuto la pazienza necessaria. L'azienda dopo qualche anno è fallita, ma io sono andato via troppo, troppo presto. Se non fossi stato tanto impulsivo forse avrei potuto mettere da parte qualcosa per i tempi difficili>. Per un attimo si voltò verso il piccolo Marco, seduto accanto a lui, suo unico figlio di otto anni. Fin dal suo ingresso nel Centro per l'Impiego, Marco si era mostrato particolarmente incuriosito dal movimentarsi convulso dell'ambiente che lo circondava. Tutte quelle persone sedute attorno alle scrivanie, impegnate come in un gioco collettivo, tutti quei monitor accesi... Scorgevo i suoi occhietti muoversi vorticosamente, colmi di stupore e sovraccarichi di stimoli. Nei suoi pensieri doveva forse aver scambiato quell'open space per una sorta di parco giochi per adulti. Mentre il padre parlava, la sua attenzione era catturata da un astuccio sulla scrivania che conteneva alcune penne con il tappo colorato. <Effettivamente>, disse Antonio mentre osservava il figlio, <è passato tanto tempo da questa storia, da allora non ho avuto altre esperienze lavorative. A pensarci, al mio ultimo giorno di lavoro lui non era nemmeno nato>. Quella frase ebbe un effetto immediato sull'attenzione di Marco, come se l'incantesimo generato dal portapenne fosse stato improvvisamente rotto da un mago delle fiabe. Si voltò improvvisamente verso i genitori, e con fare interrogatorio chiese: <Ma allora... Forse è colpa mia se papà non ha più un lavoro?>.

È stato senza dubbio uno degli episodi più emotivamente coinvolgenti in questi quasi due anni di attività. Fu una domanda tanto inaspettata quanto spiazzante. Colsi l'imbarazzo negli occhi dei genitori e in quel momento trovai solo le parole per dire <Papà ne troverà un altro>. Presi una penna con il tappo verde e la posai davanti a Marco sorridendo. Lui la prese e ricambiò il sorriso. Data la complessità del caso, in quel momento non avevo la certezza che il papà potesse farcela in tempi brevi, ma da allora Antonio ha lavorato sodo su sé stesso e non si è più fermato, cercando di superare alcuni suoi limiti caratteriali e di rimettersi in discussione. Più volte, in questi mesi, ha ripetuto che le mie chiamate gli ricordano che lo Stato esiste, e che lui esiste. Si è impegnato a non ignorare gli strumenti informatici di ricerca del lavoro, lui che non aveva mai inviato una mail. L'alfabetizzazione informatica è un'attività estremamente complessa se condotta a distanza, ma in questo caso il piccolo Marco, esperto informatico di otto anni, si è mostrato mio prezioso alleato nel dare un aiuto al papà. Recentemente Antonio ha accettato un contratto di cinque mesi come manovale edile. Non è il lavoro dei suoi sogni, ma è un'attività che lo ha finalmente proiettato nel presente. Non sappiamo se il contratto verrà prorogato ma la consistenza della sua crescita personale è stata significativa: Antonio, oggi, è un cittadino attivo.

Pochi giorni fa Marco ha disegnato il papà con la sua penna verde, ed è orgoglioso di lui.

anna
Associazione Nazionale Navigator



Realizzato da

anna

Associazione Nazionale Navigator

**COORDINATORE DEL PROGETTO
LUCA SABATINO**

HANNO COLLABORATO

Alessandra Filoni
Alessandro Manzone
Alessia Di Stefano
Alessio Bongiovanni
Annagrazia Di Nardo
Antonio Lenzi
Carlo Del Gaudio
Daniele Carelli
Edoardo Scialis
Emanuela Perrone

Enrica Alterio
Enrica Amoroso
Filippo Boi
Filippo Maria Garofano
Francesca Merricone
Francesco Ciampi
Francesco Guarracino
Gaetano Giuffrida
Giulia Elisa Martinozzi
Giuseppe Sedile

Laura Contaldi
Luca Bordini
Luisa Chiminello
Marco Ferrario
Margherita Salmaso
Maria Buonadonna
Maria Pia Grassano
Mario A.G. Alberti
Mario Grasso
Matteo Diomedì

Nicola Piscivino
Paola Mirco
Paolo Albarella
Pierluigi Vitellio
Rita Caruso
Rossella Pignataro
Sergio Masciarelli
Silvio Porcu
Valeria Siragusa
Valerio Gugliotta