

# La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza

di

Giada Lucia Macrì

**ADAPT**

**LABOUR STUDIES**

e-Book series

n. 84

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

### DIREZIONE

**Michele Tiraboschi** (*direttore responsabile*)

**Lilli Casano**

**Matteo Colombo** (*direttore ADAPT University Press*)

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Francesco Nespoli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Francesco Seghezzi**

**Silvia Spattini**

**Paolo Tomassetti**

### SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Lavinia Serrani**



@ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

**La istituzione  
della figura del navigator  
a supporto dell'attuazione  
del reddito di cittadinanza**

di

**Giada Lucia Macrì**

ISBN 978-88-31940-29-0

Pubblicato il 14 gennaio 2020

© 2020 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

# INDICE

<b>Introduzione .....</b>	<b>VII</b>
---------------------------	------------

<b>Capitolo I. La istituzione della figura del <i>navigator</i> .....</b>	<b>1</b>
---	----------

1. La figura del <i>navigator</i> in funzione del reddito di cittadinanza.....	1
2. Le origini: il termine <i>navigator</i> e il modello Mississippi .....	5
3. Le tappe della evoluzione della figura.....	9
3.1. La legge di conversione del d.l. n. 4/2019 .....	11
3.2. La Conferenza Stato-Regioni.....	13
3.3. Le convenzioni bilaterali tra Stato e Regioni .....	15
4. La ricostruzione dei fatti.....	18

<b>Capitolo II. La contrattualizzazione dei <i>navigator</i> e la individuazione dei compiti .....</b>	<b>20</b>
--	-----------

1. Il concorso e il profilo medio del <i>navigator</i> secondo Anpal Servizi .....	20
2. Il quadro contrattuale del <i>navigator</i> .....	24
3. La formazione dei <i>navigator</i> .....	29
4. I compiti e le funzioni del <i>navigator</i> .....	31
4.1. Proposta di una offerta congrua di lavoro .....	41
5. <i>Navigator</i> e operatori dei Centri per l'impiego: profili a confronto .....	44

<b>Capitolo III. Un'indagine sul campo: interviste agli attori coinvolti .....</b>	<b>49</b>
1. Le interviste.....	49
2. Emilia-Romagna.....	50
3. Lombardia .....	53
4. Puglia.....	54
5. Veneto.....	56
6. Il confronto tra le Regioni.....	57
<b>Capitolo IV. Il profilo professionale del <i>navigator</i> e gli elementi critici .....</b>	<b>62</b>
1. Introduzione .....	62
2. Professionalità ed esperienza .....	64
3. I Repertori degli standard interni e internazionali.....	68
4. Uno sguardo al futuro: il ruolo dei <i>navigator</i> .....	74
<b>Capitolo V. Riflessioni conclusive: <i>Chi sono i navigator?</i> .....</b>	<b>77</b>
1. Il reddito di cittadinanza.....	78
2. Il ruolo dei <i>navigator</i> .....	81
3. Le criticità.....	85
4. I modelli alternativi all'introduzione dei <i>navigator</i> .....	87
5. Conclusioni .....	95
<b>Bibliografia .....</b>	<b>99</b>
Fonti bibliografiche.....	99
Fonti normative.....	105
Altre fonti.....	106

## Introduzione

Il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, ha istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, 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, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»<sup>(1)</sup>.

Sin dalla proposta di legge presentata dal Movimento 5 Stelle nell'ottobre 2013, l'obiettivo primario era stato quello di contrastare la grave emergenza sociale relativa alla povertà, rivedere e modificare il sistema di assistenza sociale, razionalizzare e potenziare i Servizi per l'impiego. Tuttavia, i precedenti tentativi di intervento con l'obiettivo di ridurre la povertà si sono rivelati frammentari, selettivi e caratterizzati da trasferimenti di somme

---

<sup>(1)</sup> Art. 1 del d.l. n.4/2019 in materia di *Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e di pensioni*; Per approfondire si consiglia T. CASADEI, *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul reddito di cittadinanza*, Giuffrè, 2017; S. FELTRI, *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché*, Paper FIRST, 18/05/2018.

di denaro spesso non accompagnate dall'erogazione di servizi di supporto e da efficaci politiche di attivazione <sup>(2)</sup>.

In effetti, il percorso che ha portato alla definizione e alla introduzione del decreto contenente la misura del Reddito di cittadinanza è stato lungo e complesso.

Nello specifico si è passati dall'idea di un reddito di base a quella di un reddito minimo garantito condizionato, a partire dal primo disegno di legge depositato in Parlamento. Le due proposte, che si differenziano per quanto concerne gli strumenti, si fondano su diverse visioni dell'economia, della società e del lavoro.

In particolare, si ritiene che il reddito di cittadinanza sia «l'espressione più autenticamente universale di un *welfare state* che intende fornire una garanzia incondizionata del reddito a tutti, in quanto cittadini, a prescindere da qualsiasi caratteristica socio-economica (quali reddito, età, condizione professionale, disponibilità a lavorare) <sup>(3)</sup>».

Ma, la discussione sul reddito di cittadinanza richiede implica anche il reddito minimo, un istituto che idealmente gli si contrappone. Quest'ultimo, infatti, «consiste in un trasferimento di reddito destinato alle sole famiglie in condizioni di indigenza economica e disponibili a cercare un lavoro o a partecipare ad attività di formazione professionale, recupero dell'abbandono scolastico, cura dei minori e/o degli anziani, ecc. – attività che si possono definire di (re) inserimento sociale» <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Cfr. C.E. ORSI, *Alle origini del reddito di cittadinanza, Teorie economiche e welfare state dal XVI secolo a oggi*, Nerbini, 2018, p. 339.

<sup>(3)</sup> Si veda S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino, 2016, p. 7.

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

Si può asserire, dunque, che reddito di cittadinanza e reddito minimo facciano riferimento a modelli teorici alternativi: mentre il reddito di cittadinanza incarna l'idea universalista, il reddito minimo rappresenta un intervento di carattere selettivo <sup>(5)</sup>.

In particolare, il reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019 è un intervento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale con una forte condizionalità realizzata attraverso l'obbligo del beneficiario a partecipare a misure di politica attiva del lavoro e ad accettare una nuova occupazione, nell'ottica del suo reinserimento nel mercato del lavoro ovvero, quando ciò non sia possibile, di un suo coinvolgimento in percorsi di inclusione sociale. Pertanto, la misura nonostante il *nomen iuris*, non può qualificarsi come un vero reddito di cittadinanza né come reddito di base, che è un reddito incondizionato garantito a tutti, su base individuale, senza che sia richiesta la prova dei mezzi o dei requisiti lavorativi <sup>(6)</sup>.

Si consideri, però, che secondo alcuni autori <sup>(7)</sup>, il reddito di cittadinanza, anche se condizionato a diverse forme di attivazione, presenta molte caratteristiche proprie del reddito di base e, inoltre, ricomprende anche effetti di stimolo per l'aumento della domanda aggregata.

Nello specifico l'intervento del legislatore italiano appare qualificabile come un reddito minimo garantito, cioè «un reddito erogato

---

<sup>(5)</sup> Cfr. S. TOSO, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>(6)</sup> Si veda S. SPATTINI, G. IMPELLIZZIERI, *Il reddito di cittadinanza non è un reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, p. 2.

<sup>(7)</sup> Si veda, per tutti, M. DE MINICIS, *Precariato e politiche sociali: quali soluzioni?* in *Economia e Politica*, 27 agosto 2018.

to subordinatamente alla verifica della condizione economica di colui che lo richiede, che presuppone la disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo <sup>(8)</sup>».

Invero, l'attuale misura introdotta dal decreto in esame può essere considerata, all'interno del panorama italiano, la sostituzione e l'evoluzione di un istituto giuridico già esistente: il Reddito di inclusione <sup>(9)</sup>, del quale peraltro mantiene alcune disposizioni <sup>(10)</sup>. La natura della misura, in realtà, è rimasta invariata, ossia quella di una politica sociale di inclusione e di contrasto alla povertà, nella forma di un reddito minimo condizionato <sup>(11)</sup>.

Inoltre, l'intervento legislativo che ha introdotto la misura Reddito di cittadinanza si può considerare, in parte, una risposta del legislatore italiano alle varie sollecitazioni comunitarie. Si fa riferimento, tra l'altro, alla Risoluzione del Parlamento europeo del 20

---

<sup>(8)</sup> Cfr. S. TOSO, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(9)</sup> Ai sensi del d.lgs. n. 147/2017 recante *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

<sup>(10)</sup> Si veda M. FERRARESI, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza: il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, 2018.

<sup>(11)</sup> Il Reddito di inclusione era definito dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 147/2017, una «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale», mentre il Reddito di cittadinanza è stato introdotto dal legislatore come «misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale», per poi essere modificato con la versione definitiva in «misura fondamentale di politica attiva del lavoro»; Si veda S. SPATTINI, *Reddito di cittadinanza e contrasto alla povertà nel confronto europeo*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, cit. p. 28.

ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa <sup>(12)</sup>.

Sul punto, si ricorda l'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che fa riferimento ad una «esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» nonché il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, che, in funzione di assicurare la protezione ed inclusione sociale, declina il diritto al reddito minimo come segue:

«everyone lacking sufficient resources has the right to adequate minimum income benefits ensuring a life in dignity at all stages of life, and effective access to enabling goods and services. For those who can work, minimum income benefits should be combined with incentives to (re)integrate into the labour market».

Il pilastro ha inciso sulle politiche legislative interne degli Stati membri, poiché attraverso tali pressioni i Paesi comunitari hanno declinato in vari modi il reddito minimo, mantenendone comunque le caratteristiche fondamentali, ossia il previo accertamento dello stato di povertà e la condizionalità della prestazione <sup>(13)</sup>.

Il decreto-legge istitutivo del reddito di cittadinanza in Italia, per superare le criticità emerse nel corso della realizzazione delle precedenti misure contro la povertà, ha previsto un investimento di risorse per l'assunzione di *tutor* personalizzati (*navigator*) e complessivamente per il personale dei Centri per l'impiego.

Invero l'attuazione della disciplina introdotta dal d.lgs. n. 4/2019, a garanzia della condizionalità e dell'effettiva attivazione del be-

---

<sup>(12)</sup> Cfr. COM (2010) 2020. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

<sup>(13)</sup> Cfr. M. FERRARESI, *op. cit.*, pp. 27-28.

neficiario, ha come presupposto la riorganizzazione e integrazione dei Centri per l'impiego per mezzo dell'assunzione di nuovo personale, in modo da assicurare la implementazione degli interventi di politica attiva e il monitoraggio delle azioni dei beneficiari.

Nel dettaglio, l'art 12, comma 3, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 ha istituito la figura del *navigator*, attribuendogli inizialmente un generico «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale», ma non permettendo di cogliere la differenza tra l'attività del *navigator* e quella degli operatori dei Centri per l'impiego.

Successivamente, la l. n. 26/2019 *Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4* – in attuazione dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni nel mese di marzo 2019 – ha invece assegnato ai *navigator* il compito di svolgere «assistenza tecnica» ai Centri per l'impiego.

Dunque, con la legge di conversione i *navigator*, che erano stati definiti come funzionari di prima linea con contatto diretto con i beneficiari del reddito di cittadinanza, sono divenuti addetti al supporto tecnico ai Centri per l'impiego e ai suoi operatori, secondo quella che è stata definita successivamente da Domenico Parisi una funzione di “cabina di regia” <sup>(14)</sup>.

A seguito della pubblicazione del bando per l'assunzione di 3.000 *navigator* da distribuire proporzionalmente sui Centri per l'impiego di tutte le regioni italiane, nel mese di aprile 2019, Anpal Servizi ha aperto una selezione pubblica per l'individuazione

---

<sup>(14)</sup> Si veda G. IMPELLIZZIERI, *Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator*, Bollettino ADAPT 6 maggio 2019, n. 17.

de «le professionalità necessarie all'avvio del Reddito di cittadinanza».

Precedentemente attorno alla figura del *navigator*, dal profilo non chiaramente delineato dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, si erano create varie interpretazioni riguardo alle reali mansioni, compiti, conoscenze e competenze caratterizzanti, che hanno coinvolto operatori dei Servizi per l'impiego, studiosi, esperti e potenziali candidati.

Lo stesso bando ribadiva che il compito principale dei *navigator* fosse quello di offrire un'assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego, non facendo comunque riferimento ad alcuna gerarchia tra gli operatori regionali e i *navigator* assunti dall'Anpal.

Dunque, secondo il bando, il *navigator* «supporta», «collabora», offre «assistenza», non dirige né decide, ma co-gestisce l'attività dei Centri per l'impiego rivolta ai beneficiari del Reddito di cittadinanza. Tale approccio si è reso necessario per inserire in modo corretto i *navigator* nell'architettura costituzionale, rispettando la competenza concorrente tra Stato e Regioni <sup>(15)</sup>.

In seguito, la Conferenza Stato-Regioni nel mese di aprile 2019 ha sancito l'intesa per cui qualunque intervento effettuato in materia di assistenza tecnica avrebbe dovuto essere preventivamente concordato con le Regioni, rinviando a convenzioni bilaterali che ciascuna Regione avrebbe dovuto siglare con lo Stato per definire il ruolo dei *navigator*.

Dunque, nel luglio 2019, Anpal ha annunciato la sottoscrizione di 16 convenzioni bilaterali pressoché identiche, con scadenza in

---

<sup>(15)</sup> *Ibidem*; si veda ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della l. 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

data 31 dicembre 2022, con altrettante Regioni, nelle quali sono state definite le modalità attraverso le quali i *navigator* sarebbero stati operativi nei Centri per l'impiego.

Con la sottoscrizione delle convenzioni la disciplina originaria è stata di fatto confermata, nonostante i numerosi cambiamenti, dovuti prevalentemente alla ripartizione della materia delle politiche attive tra la potestà legislativa statale e quella regionale, ex art. 117 della Costituzione italiana.

Infine, a seguito della sottoscrizione del contratto di collaborazione tra Anpal e *navigator* efficace dal 30 luglio, con scadenza al 30 aprile 2021, sono stati definitivamente stabiliti i compiti e gli obiettivi minimi che devono essere raggiunti dai *navigator*, pena il recesso dal contratto da parte della Committente Anpal.

A fronte dei sopra accennati sviluppi della nuova figura professionale e del presupposto della sua istituzione, ossia il Reddito di cittadinanza, l'intento di questo lavoro, è quello di delineare i compiti e le funzioni del *navigator* attraverso la ricostruzione del relativo quadro legale e contrattuale, tentando di individuare il profilo professionale della nuova figura e concludendo con l'analisi critica di alcune questioni che ne conseguono.

Il primo capitolo si occupa della istituzione della figura del *navigator*, partendo dalla terminologia utilizzata e dalle origini, quindi dal modello Mississippi a cui si ispira e dall'introduzione di questa figura in funzione del Reddito di cittadinanza per mezzo della legge di conversione del d.l. n. 4/2019, l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni e le convenzioni bilaterali sottoscritte da Stato e Regioni.

Il secondo capitolo riflette sulla fase di contrattualizzazione delle nuove figure, quindi partendo dal concorso indetto da Anpal,

tenta di delineare il profilo medio del *navigator* e di conseguenza, i compiti e le funzioni, le modalità di formazione e i loro tratti distintivi rispetto ai comuni operatori dei Centri per l'impiego, proponendo una ricostruzione del quadro contrattuale.

Nel terzo capitolo sono presenti i risultati di una indagine sul campo, basata su cinque interviste semi-strutturate a *navigator* e a operatori dei Centri per l'impiego, che si pone lo scopo di riflettere sulle diverse modalità di attuazione della misura da parte delle Regioni.

Il quarto capitolo pone in discussione alcuni profili critici, senza la pretesa di dare delle risposte, rispetto a:

- la effettiva professionalità delle nuove figure;
- ciò che sarebbe servito ma che non è stato considerato nella fase di attuazione del modello, a partire dai Repertori degli standard interni e internazionali;
- dubbi sulla natura del *navigator* come figure centrali per il futuro a fronte della più probabile ridefinizione e sistematizzazione del profilo professionale dell'operatore dei Centri per l'impiego.

Questo lavoro si conclude con un capitolo finale che pone alcune riflessioni sulla tematica trattata, riproponendo i punti salienti, e in particolare, interrogandosi su eventuali modelli che si sarebbero potuti considerare in alternativa a quello presentato per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro italiano.



Capitolo I.

## La istituzione della figura del *navigator*

### 1. La figura del *navigator* in funzione del reddito di cittadinanza

L'art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, nel definire le «Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del reddito di cittadinanza» ha sancito l'introduzione dei *navigator*, come «professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del reddito di cittadinanza».

La disciplina introdotta dal decreto menzionato, a garanzia della condizionalità <sup>(1)</sup> e dell'effettiva attivazione del beneficiario, ha come presupposto la ri-organizzazione e l'integrazione dei Centri per l'impiego per mezzo dell'assunzione di nuovo personale, in

---

<sup>(1)</sup> Per un *excursus* della condizionalità in Italia, cfr. A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli, 2017, pp. 158 ss.; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139, pp. 489 ss.; M. D'OGNIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, pp. 389 ss.; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019, cap. II.

modo da assicurare la implementazione degli interventi di politica attiva e il monitoraggio delle azioni dei beneficiari (2).

Emerge quindi una stretta correlazione tra l'introduzione della misura e la ristrutturazione e integrazione dei Centri per l'impiego con le nuove risorse umane attraverso la contrattualizzazione dei c.d. "tutor" (*navigator*), per assicurare lo svolgimento delle attività previste dal decreto.

Di fatto, l'obiettivo della istituzione dei *navigator* è l'attuazione della "componente attiva" della misura, ossia l'insieme degli interventi di politica attiva del lavoro, che compensano la "componente passiva", costituita dalla mera erogazione del beneficio, con la finalità di non rendere il Reddito di cittadinanza un mero intervento assistenziale (3).

In effetti, la scelta del legislatore parrebbe identificarsi in un universalismo selettivo (4), ovvero la creazione di una misura erogata, su base familiare, a tutti i soggetti che si trovino in uno stato di bisogno, ma condizionata alla prova dei mezzi (condizionalità in senso oggettivo) e alla attivazione del soggetto per la fuoriusci-

---

(2) Per approfondire sulla condizionalità si veda S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pp. 408-470.

(3) Cfr. F. SEGHEZZI, *Il rischio di una eterogenesi dei fini*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, p. 23.

(4) Per approfondire si consiglia cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Gruppo Abele, 2017.

ta da uno stato di bisogno attraverso il lavoro (condizionalità in senso soggettivo) <sup>(5)</sup>.

Dunque, si fa riferimento ad un intervento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale con una forte condizionalità realizzata attraverso l'obbligo del beneficiario a partecipare a misure di politica attiva del lavoro e ad accettare una nuova occupazione, nell'ottica del suo reinserimento nel mercato del lavoro ovvero, quando ciò non fosse possibile, di un suo coinvolgimento in percorsi di inclusione sociale <sup>(6)</sup>. Si nota inoltre che l'espressa previsione marca ulteriormente la fondamentale rilevanza della condizionalità quale strumento di raccordo con le politiche attive <sup>(7)</sup>.

Come evidenzia l'art. 4 del già menzionato decreto, la condizione di erogazione del beneficio è la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro nonché la adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede varie attività.

I diversi meccanismi di condizionalità che trovano espressione nel decreto-legge si riscontrano negli obblighi di attivazione per il percorso di reinserimento lavorativo (colloqui, attività di riqualificazione, etc.) quanto nella condizionalità relativa all'accettazione di una proposta congrua di lavoro, quanto ancora nello svolgimento di attività finalizzate alla pubblica utilità nel limite massimo di 8 ore. Su questa base si aggiunge un inasprimento della

---

<sup>(5)</sup> Si veda F. RAVELLI, *Condizionalità e "merito" nel sistema di sicurezza sociale italiano*, in *DML*, 2018, p. 586

<sup>(6)</sup> Si veda G. IMPELLIZZERI, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(7)</sup> Per approfondire si consiglia A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?* Giappichelli, 2017, p. 153 ss.

condizionalità che riguarda in modo particolare i meccanismi relativi all'obbligo di accettazione di una offerta congrua <sup>(8)</sup>.

Tuttavia, la condizionalità fatica ad essere concretamente attuata a causa del divario tra la fase di regolazione e la concreta implementazione della stessa. In effetti, la fase attuativa è condizionata da elementi esterni rispetto alla sua regolazione, poiché la condizionalità risente della debolezza istituzionale ed economica degli organismi deputati ad attuarne la fase di attivazione, ossia i Centri per l'impiego, che risultano essere scarsamente finanziati e non forniti di adeguate risorse umane.

Di conseguenza, gli stessi non sono in grado di rendere attivi i beneficiari di prestazioni, soprattutto nei territori caratterizzati da una scarsa domanda di lavoro ed un eccesso dell'offerta.

Inoltre, è ancora da risolvere la questione della frattura istituzionale fra le politiche attive gestite presso autorità locali (le Regioni) e le politiche passive coordinate dagli uffici periferici nazionali (gli uffici territoriali Inps) <sup>(9)</sup>.

Invero, per colmare le precedenti carenze, il decreto in analisi ha sancito investimenti elevati sul sistema dei servizi al lavoro tramite lo stanziamento di risorse per l'assunzione dei *navigator* e per il personale dei Centri per l'impiego.

Pertanto, si sono previsti 120 milioni nel 2019 e 160 milioni dal 2020 per 4000 nuove assunzioni presso i Centri per l'impiego, 200 milioni per l'assunzione di 6000 *navigator* nel 2019, 250 milioni per il 2020 e 50 milioni per il 2021, attraverso Anpal servizi

---

<sup>(8)</sup> Cfr. E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul d.l. n. 4/2019 convertito in l. n. 26/2019*, in *DRI*, 2019, n. 3, p. 4 ss.

<sup>(9)</sup> Cfr. M. MARROCCO, *Condizionalità: corsi e ricorsi storici*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 67.

Spa: un totale di 10 mila nuovi operatori per i servizi dell'impiego pubblici che si aggiungono ai circa 8.000 esistenti, di cui la parte più consistente è quella dedicata al tutoraggio personalizzato <sup>(10)</sup>.

La presenza di importanti investimenti per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, per il personale e anche per la dotazione tecnologica dei Centri per l'impiego sono dei passi fondamentali per superare le problematiche del passato. Tuttavia, l'introduzione delle nuove risorse ha posto degli interrogativi in merito alle loro funzioni, alle competenze, all'esperienza e alla professionalità.

## 2. Le origini: il termine *navigator* e il modello Mississippi

Nel d.l. 28/1/2019 n. 4, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, il legislatore non è mai ricorso alla parola *navigator*.

In particolare, in relazione al Patto per il lavoro, il legislatore aveva utilizzato la parola *tutor* per definire i soggetti che si sarebbero occupati del supporto al reinserimento lavorativo personalizzato dei beneficiari.

Inoltre, l'art. 12 dello stesso decreto, in materia di *Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Reddito di cittadinanza*, prevedeva la stipulazione di contratti con le «professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Reddito di cittadinanza <sup>(11)</sup>».

Tuttavia, a differenza della l. n. 26/2019 c.d. legge di conversione e delle note esplicative pubblicate da Anpal, il bando ha privilegiato l'anglicismo *navigator*, laddove asseriva che i *navigator* sareb-

---

<sup>(10)</sup> Si veda art. 12 del d.l. n.4/2019.

<sup>(11)</sup> Cfr. art. 12 comma 3 del d.l. n.4/2019.

bero stati le figure centrali dell'assistenza tecnica fornita dalla società *in house* ai Centri per l'impiego e a tal fine sarebbero stati selezionati e formati per supportarne i servizi e per integrarsi nel nuovo contesto caratterizzato dall'introduzione del reddito di cittadinanza <sup>(12)</sup>.

Dunque, se inizialmente il termine *navigator* è stato utilizzato per indicare i soggetti incaricati di assistere i beneficiari del reddito di cittadinanza nella ricerca intensiva di lavoro, nella fase successiva è stato utilizzato come sinonimo, perlopiù da giornalisti e politici, per indicare quelle figure che nei Centri per l'impiego sarebbero chiamate "operatori di orientamento".

Tuttavia, ad oggi, il termine *navigator* viene ad assumere un significato più preciso ed esclusivo, indicando il personale assunto dal Ministero del lavoro tramite Anpal Servizi per supportare i Centri per l'impiego nell'assistenza ai beneficiari del reddito di cittadinanza.

La parola *navigator* è stata utilizzata come riferimento alla prima bozza di un piano presentato nell'ottobre 2018 dal professor Parisi che aveva come obiettivo la riorganizzazione del sistema dei Servizi per l'impiego. Nel documento si trovano alcune occorrenze di *navigator*, senza però alcuna descrizione o definizione del ruolo, dei suoi requisiti e delle sue mansioni. In particolare, allo stesso Domenico Parisi, presidente dell'Anpal e Amministratore unico di Anpal Servizi Spa, è stata affidata la implementazione della riforma dei Centri per l'impiego.

Il professore è noto per avere progettato il c.d. "Modello Mississippi", che ha il suo punto di forza nella digitalizzazione per fa-

---

(12) Art. 1 ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

vorire l'incontro tra domanda e offerta tramite un collegamento digitale e in tempo reale tra imprenditori e lavoratori per mezzo di una piattaforma *online* in grado di incrociare domanda e offerta.

Di fatto in passato la profilazione dell'utenza ad opera dei Centri per l'impiego avveniva per mezzo dell'estrapolazione di dati ad opera di un gruppo di ricerca, che li analizzava e assegnava una fascia d'intensità di aiuto ai soggetti che presentavano determinate caratteristiche socio-anagrafiche.

Tuttavia, il limite di questo sistema era la sua staticità a fronte delle variabili caratteristiche socio-anagrafiche dei soggetti più svantaggiati, che comportava nuove estrapolazioni e analisi di dati con la conseguente perdita di tempo.

Invece, l'idea del presidente di Anpal, si basa sulla standardizzazione dei dati attraverso algoritmi realizzati da *data scientist*, in modo da favorirne una lettura immediata e di conseguenza, sviluppare un sistema di profilazione che si auto-adatti ai cambiamenti delle richieste degli utenti, ma che sviluppi anche servizi di *targeting* in grado di implementare modelli che associno il profilo dell'utente a percorsi formativi coerenti con le sue competenze e ad eventuali opportunità di lavoro <sup>(13)</sup>.

Il modello a cui ispirarsi parrebbe appunto l'applicazione *Mississippi Works*, che Parisi ha creato per lo Stato del Mississippi, facendo sorgere qualche dubbio su un potenziale conflitto di inte-

---

<sup>(13)</sup> Cfr. F. GIUBILEO, *Navigator & Case management: istruzioni per l'uso*, in Bollettino ADAPT, 17 aprile 2019.

ressi sulla base dell'acquisto e della vendita dell'applicazione da parte dello stesso soggetto <sup>(14)</sup>.

Determinante per il sistema menzionato è il legame tra la persona, la sua formazione e la domanda di lavoro delle imprese, nella consapevolezza che l'aggiornamento professionale e la valorizzazione delle competenze sono il primo passo necessario per trovare una occupazione <sup>(15)</sup>.

Invero il modello voluto da Parisi ha dato vita a una piattaforma simile ai *Job Centre Plus*<sup>16</sup> anglosassoni, che in un unico portale riuniscono vari servizi legati al mondo del lavoro.

Durante la presentazione dei dati sul mercato del lavoro italiano ad opera del Sistema informativo *Excelsior*, il presidente di Anpal ha illustrato l'importanza di creare il *case management and labour exchange*, ossia una raccolta di dati disponibili da elaborare in maniera tale che chi utilizza il *case management* non debba preoccuparsi della modalità di lettura delle informazioni presenti nel *dashboard*, poiché il sistema è dotato di una intelligenza che consente, sulla base degli interessi della persona, l'elaborazione dei dati ad opera di suggerimenti personalizzati.

---

<sup>(14)</sup> Sul punto si veda l'interrogazione parlamentare n. 3-00590 dei senatori Nannicini, Malpezzi, Patriarca, Laus, Parente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. pubblicata il 7 febbraio 2019, nella seduta n. 89.

<sup>(15)</sup> Per approfondire, si consiglia *SLDS Spotlight: Mississippi's Approach to Building a P-20W Data Model*, January 2012.

<sup>(16)</sup> *Job Centre Plus* è un'agenzia governativa del *Department for Work and Pensions* che detiene il *database* con le offerte di lavoro più completo del Regno Unito. Quello offerto dai *Job Centre* è un servizio gratuito equivalente ai Centri per l'impiego italiani con servizi di assistenza ed orientamento, tuttavia offrono anche servizi alle aziende in caso di assunzione di nuovo personale.

Invero, inizialmente il ruolo del *navigator* sarebbe stato proprio quello di utilizzare tali strumenti, partecipando alla creazione dei piani individuali di sviluppo. In particolare, il *navigator* era stato istituito come *tutor* che orienta e assiste il beneficiario del Reddito di cittadinanza, si pensava così che avrebbe assunto un ruolo di *case manager*, ovvero un professionista che comprende perfettamente i processi alla base dell'elaborazione dati all'interno della piattaforma e che sia a conoscenza dell'intero processo.

Dunque, era fondamentale che fosse proprio tale figura a coordinare le attività di ricollocazione del disoccupato e non l'operatore dei Centri per l'impiego, che non sembrava adeguatamente formato.

Tuttavia, uno dei limiti per la realizzazione del progetto di ridefinizione e adattamento del *Mississippi Works* in Italia, risiede nella questione delle competenze tra Stato e Regioni, che ha comportato a una modifica sostanziale del ruolo del *navigator* <sup>(17)</sup>.

### 3. Le tappe della evoluzione della figura

L'introduzione dei *navigator* era stata inizialmente annunciata in data 4 dicembre 2018 dall'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico Luigi Di Maio, il quale li aveva definiti delle figure indispensabili per la realizzazione del Reddito di cittadinanza.

La versione originale del d.l. n. 4/2019 ha istituito il Reddito di Cittadinanza, disponendo – all'art. 12, comma terzo – uno stanziamento di 200 milioni di euro per la «stipulazione, previa procedura selettiva pubblica, di contratti con le professionalità ne-

---

(17) Cfr. F. GIUBILEO, *Navigator & Case management: istruzioni per l'uso*, in Bollettino ADAPT, 17 aprile 2019.

cessarie ad organizzare l'avvio del Reddito di cittadinanza (...) anche con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale».

Dunque, la figura per come era stata definita nella versione originaria del decreto, avrebbe avuto il compito di seguire direttamente il beneficiario nella definizione e attuazione delle misure di politica attiva del lavoro volte al suo reinserimento nel mercato del lavoro: dalla ricerca di lavoro all'orientamento ad attività formative, etc.

Peraltro, alla vigilia della definizione della figura, l'obiettivo era di «rendere il reddito di cittadinanza una occasione per rilanciare l'inclusione di gruppi vulnerabili e svantaggiati. Tuttavia, era indispensabile precisare le loro competenze, i percorsi formativi da intraprendere, i luoghi fisici in cui lavorare, le modalità di contatto con i percettori del Reddito di cittadinanza, il loro ruolo di orientatori» (18).

Invero «il mercato necessitava di soggetti che conoscono il mercato del lavoro, le moderne tecniche di mappatura delle competenze, i percorsi di formazione possibili e attivabili sia sul territorio che a livello regionale o nazionale, ma che fossero anche in grado di interfacciarsi con le imprese offrendo loro un interlocutore credibile: tutti compiti difficili da svolgere con professionalità» (19).

---

(18) Si veda F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *La sfida dei navigator, che ci piaccia-no o no*, Bollettino ADAPT 5 marzo 2019, n. 9.

(19) *Ibidem*.

### 3.1. La legge di conversione del d.l. n. 4/2019

La l. 28 marzo 2019, n. 26 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4*, recante *Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e di pensioni*, per ottemperare alle richieste delle Regioni che rivendicavano la propria potestà legislativa in materia di politiche attive ai sensi dell'art. 117 Cost. <sup>(20)</sup>, ha eliminato ogni riferimento al compito di «seguire personalmente» i percettori del reddito di cittadinanza.

La ragion d'essere della modifica si ritrova nel fatto che la disciplina originaria della figura risultava di fatto una “imposizione” di personale, che sarebbe stato selezionato a livello statale per poi essere introdotto in una struttura regionale per svolgere attività di competenza delle Regioni.

Secondo le disposizioni della versione ultima del provvedimento al *navigator* spetta la funzione di svolgere «azioni di assistenza tecnica alle Regioni e alle Province autonome» nella attuazione di un «Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro» da definire previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> La norma in esame disciplina l'autonomia legislativa regionale. In seguito alla l. cost. n. 3/2001 vi è stato un ribaltamento del riparto di competenze, dato che ora alle Regioni spetta la competenza legislativa residuale, in tutte le materie non attribuite alla competenza legislativa statale.

<sup>(21)</sup> Si veda l. 28 marzo 2019, n. 26 *Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4*, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

In materia risulta essere interessante la relazione illustrativa <sup>(22)</sup>, che spiega la modifica della versione originaria rispetto alla versione approvata con la conversione, in cui l'emendamento si pone la finalità di assicurare il corretto avvio della misura del reddito di cittadinanza con riferimento ai profili di impatto operativo sul sistema dei Servizi per l'impiego.

Pertanto, con riferimento all'apporto delle figure professionali *ad hoc* a sostegno del reddito di cittadinanza, si propone di «definire le modalità ottimali per collocare l'intervento in un ambito di assistenza tecnica che sia rispettoso delle competenze costituzionali delle Regioni e che risponda agli effettivi fabbisogni territoriali dei Servizi, al fine di evitare situazioni di disordine organizzativo ed indebite sovrapposizioni nello svolgimento delle funzioni in materia di politica attiva che, attenendo al livello regionale, sono compito specifico degli operatori dei Centri per l'impiego <sup>(23)</sup>».

In tale ottica, le Regioni hanno posto l'accento sull'obiettivo prioritario di rafforzare i Servizi per l'impiego, nell'ambito di un Piano condiviso con il Governo.

Invero, con gli obiettivi di attuare il Piano e di considerare le specificità e le competenze delle singole Regioni e delle Province autonome, si rimanda a specifiche convenzioni tra Anpal e le singole amministrazioni regionali e provinciali, da adottarsi entro 30 giorni dalla sottoscrizione del Piano, in cui sono definiti i contingenti e le modalità di intervento con cui opera il personale dell'assistenza tecnica.

---

<sup>(22)</sup> Si veda Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 19/43/CU01/C8-C9, 11/03/2019.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*.

Le Regioni e le Province autonome hanno più volte richiamato la esigenza di procedere ad un effettivo e tempestivo potenziamento dei Centri per l'impiego mediante norme finalizzate a facilitare i processi per l'immissione del nuovo personale, attraverso disposizioni di deroga ai limiti normativi vigenti in materia di capacità assunzione di per le Regioni, al fine di avviare, nel più breve tempo possibile, le procedure amministrative per il reclutamento dei nuovi operatori dei Centri per l'impiego.

Inoltre, le Regioni hanno richiesto la possibilità di utilizzare le graduatorie già in essere al fine di individuare gli eventuali profili professionali idonei, prevedendo l'abrogazione del comma 361 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019, che ha stabilito che le graduatorie possano essere utilizzate unicamente per i posti messi a concorso, senza la possibilità di prevedere idonei. La finalità dell'emendamento è consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle graduatorie, al fine di ottimizzare presso le Regioni i molteplici processi di assunzione programmati per i Centri per l'impiego.

Peraltro, come evidenzia la relazione illustrativa, la norma introdotta dalla legge di bilancio appare limitativa delle prerogative delle Regioni in materia di riorganizzazione dei propri uffici e, pertanto, potrebbe presentare profili di invasività delle competenze regionali <sup>(24)</sup>.

### **3.2. La Conferenza Stato-Regioni**

La Conferenza Stato-Regioni del 17 aprile 2019 ha sancito l'intesa secondo la quale «qualunque intervento effettuato sul ter-

---

<sup>(24)</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 19/43/CU01/C8-C9, 11/03/2019.

ritorio regionale in materia di assistenza tecnica dovrà essere preventivamente concordato con le Regioni», rinviando a convenzioni bilaterali che ciascuna Regione avrebbe dovuto siglare con lo Stato per definire il ruolo dei *navigator*.

L'intesa <sup>(25)</sup> sembra confermare che i *navigator*, al contrario di quanto annunciato originariamente, siano stati riassegnati a un'attività di *back office* che escluda ogni contatto diretto con i beneficiari del reddito di cittadinanza i quali si interfaccerebbero con gli operatori dei Centri per l'impiego.

Inoltre, mentre il Governo puntava ad assumere seimila professionisti a livello nazionale attraverso l'Anpal e ad inserirli direttamente nei Centri per l'impiego – che però sono di competenza regionale – le Regioni chiedevano che su questo tema fosse lasciata loro massima autonomia.

In effetti, il compromesso raggiunto prevede che i *navigator* siano soltanto la metà, cioè tremila, e che siano chiamati a svolgere “azioni di assistenza tecnica alle Regioni e alle Province autonome”, come si legge nel testo dell'emendamento approvato dalla Conferenza delle Regioni.

L'introduzione dei *navigator* ha effettivamente riscontrato delle limitazioni e di conseguenza, una dilatazione delle tempistiche a causa della questione della spartizione delle competenze in materia di politica attiva tra Stato e Regioni.

In generale, in Italia ai sensi del d.lgs. n. 150/2015, a seguito di intesa in Conferenza Stato-Regioni le linee di indirizzo triennali e

---

(25) Intesa in Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 8 comma 6 della l. 5 giugno 2003 n. 131, sul *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro* in attuazione dell'art. 12 comma 3, del d.l. 29/01/2019 n. 4 convertito in l. 28 marzo 2019 n. 26.

gli obiettivi annuali delle azioni in materia di politiche attive per il lavoro, nonché i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate sul territorio nazionale, devono essere stabiliti mediante decreto del Ministero del lavoro, benché la competenza in materia di politiche attive ai sensi dell'art. 117 Cost. risulta essere propria delle Regioni.

Con il citato provvedimento, il legislatore ha istituito l'Anpal, assegnandole un ruolo di coordinamento della rete dei servizi per l'impiego sul territorio nazionale oltre alla definizione degli *standard* di servizio dell'erogazione delle misure di politica attiva del lavoro da parte dei Centri per l'impiego e delle metodologie di profilazione degli utenti per la determinazione del profilo personale di occupabilità.

### **3.3. Le convenzioni bilaterali tra Stato e Regioni**

A seguito della firma delle prime convenzioni (n. 16) tra Anpal Servizi e le Regioni per definire le azioni di assistenza tecnica che la società *in house* di Anpal dovrebbe fornire attraverso i *navigator*, si è compiuto quello che Di Maio ha definito «un passaggio indispensabile e fondamentale per entrare nel vivo della fase operativa del reddito di cittadinanza».

Invero con la firma di questi atti è stato possibile effettuare le successive contrattualizzazioni dei *navigator* su base territoriale.

Le convenzioni bilaterali sottoscritte dalle varie regioni – con scadenza in data 31 dicembre 2022 – sono parse pressoché identiche nel definire le modalità attraverso le quali i *navigator* sono operativi a partire dal mese di agosto 2019 nei Centri per l'impiego.

Ogni regione ha stabilito un Piano operativo che descrive nel dettaglio le attività che i *navigator* dovrebbero concretamente svolgere per supportare i Centri per l'impiego, come parte integrante della convenzione.

Nel Piano operativo di assistenza tecnica è illustrato l'intero processo di presa in carico e di accompagnamento dei beneficiari del Reddito di cittadinanza tenuti a stipulare il Patto per il lavoro, così da garantire l'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Dunque si delineano le funzioni di assistenza tecnica ai Centri per l'impiego durante le diverse fasi del processo secondo la declinazione stabilita nella convenzione bilaterale tra la singola Regione e Anpal Servizi, quali: supporto nella definizione e realizzazione dei piani personalizzati, 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 così le opportunità offerte dal territorio.

L'obiettivo che si evince è quello di rinforzare i Centri per l'impiego per consentire ai beneficiari di individuare e superare gli ostacoli che incontrano nel percorso verso la realizzazione professionale, l'autonomia economica e la piena integrazione sociale nella propria comunità <sup>(26)</sup>.

Dalla lettura delle convenzioni si nota che la maggior parte delle Regioni abbia inserito nel testo del documento una clausola che autorizza i *navigator* a intervenire, se necessario, tramite azioni dirette nei confronti dei beneficiari del Reddito di cittadinanza.

---

<sup>(26)</sup> Si veda ANPAL SERVIZI (2019), *Convenzioni Anpal Servizi-Regioni per la definizione delle azioni di assistenza tecnica*.

In effetti le regioni hanno reintrodotta le funzioni originarie previste per tale figura, pertanto si specifica che al *navigator* non è precluso un rapporto diretto con i beneficiari del Reddito di cittadinanza, seppur in collaborazione con gli operatori già impiegati nei Centri per l'impiego.

Di seguito si riporta lo stato dell'arte delle convenzioni complessivo con l'indicazione di:

1. Inserimento in convenzione della clausola che autorizza il *navigator* ad intervenire, se necessario, in modo diretto nei confronti dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza;
2. Inserimento nel Piano Regionale della richiesta di ulteriori attività di assistenza tecnica da parte di Anpal Servizi.

	Regione	Azioni dirette (1)	Ulteriori attività AT (2)
1	ABRUZZO	✓	✓
2	CALABRIA	NO senza autorizzazione esplicita della Regione	✓
3	EMILIA ROMAGNA	✓	✓
4	FRIULI VENEZIA GIULIA	✓	✓
5	LAZIO	NO senza autorizzazione esplicita della Regione	✓
6	LIGURIA	✓	✓
7	MARCHE	✓	✓
8	MOLISE	✓	✓
9	PIEMONTE	✓	✓
10	PUGLIA	✓	NO
11	SARDEGNA	✓	NO
12	SICILIA	✓	✓
13	TOSCANA	✓	NO
14	UMBRIA	✓	✓
15	VALLE D'AOSTA	✓	✓
16	VENETO	✓	✓
17	BASILICATA	✓	✓
18	LOMBARDIA	✓	✓
19	CAMPANIA	?	?

Fonte: Anpal Servizi, 2019

Come si nota dallo stato dell'arte delle convenzioni (vedi figura 1), su 19 regioni solo la Calabria e il Lazio non hanno inserito nell'atto la clausola che autorizza i *navigator* ad intervenire, se necessario, in modo diretto nei confronti dei beneficiari del reddito di cittadinanza.

#### 4. La ricostruzione dei fatti

In estrema sintesi, se inizialmente il d.l. n. 4/2019 attribuiva al *navigator* un generico «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento

professionale» (art. 12, comma 3) e non si coglieva in che modo l'attività del *navigator* divergesse da quella degli operatori già presenti nei Centri per l'impiego italiani, la l. n. 26/2019, ha realizzato – in attuazione dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni nel mese di marzo – un cambiamento del loro ruolo, attribuendo dunque ai *navigator* la responsabilità di offrire «assistenza tecnica» ai Centri per l'impiego. Pertanto, la legge di conversione ha attribuito ai *navigator* un ruolo di *back office*, non prevedendo un contatto diretto con i beneficiari del reddito.

Successivamente, la Conferenza Stato-Regioni ha rimandato alla stipula delle convenzioni bilaterali, che avrebbero tenuto conto delle specificità territoriali, la definizione delle effettive funzioni dei *navigator*. Tuttavia, la maggior parte delle convenzioni non ha escluso un eventuale intervento diretto nei confronti dei beneficiari ad opera delle nuove figure.

In conclusione, sembra che le funzioni originarie previste per i *navigator* siano state di fatto reintrodotte nella prassi delle convenzioni, infatti come comunicato dall'Anpal, al *navigator* non è precluso un rapporto diretto con i beneficiari del Reddito di cittadinanza, seppur in collaborazione con gli operatori già impiegati nei Centri per l'impiego, in quanto il «compito principale del *navigator* è supportare gli operatori dei Centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso che coinvolga i beneficiari del Reddito di Cittadinanza dalla prima convocazione fino all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua» <sup>(27)</sup>.

---

(27) Cfr. ANPAL SERVIZI (2019), *Cosa fanno i navigator?*

Capitolo II.

**La contrattualizzazione dei *navigator*  
e la individuazione dei compiti**

**1. Il concorso e il profilo medio del *navigator* secondo Anpal Servizi**

Nel mese di aprile 2019 Anpal Servizi ha indetto la selezione pubblica per la ricerca delle «professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Reddito di cittadinanza, così come stabilito dall'articolo 12 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in Legge con modificazioni dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26<sup>(1)</sup>».

Il bando prevedeva la disponibilità di un massimo di tremila posizioni, distribuite secondo la ripartizione proporzionale sui Centri per l'impiego di tutte le regioni italiane.

Potevano partecipare al concorso tutti coloro i quali erano in possesso di una laurea magistrale o specialistica in una delle seguenti discipline:

– scienze dell'economia (LM- 56 o 64/S)

---

<sup>(1)</sup> Si veda art. 1 ANPAL SERVIZI (2019), Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della l. 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

- scienze della politica (LM- 62 o 70/S)
- scienze delle pubbliche amministrazioni (LM- 63 o 71/S)
- scienze economico aziendali (LM- 77 o 84/S)
- servizio sociale e politiche sociali (LM- 87)
- programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali (57/S)
- sociologia e ricerca sociale (LM- 88)
- sociologia (89/S)
- scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua (LM- 57 o 65/S)
- psicologia (LM- 51 o 58/S)
- giurisprudenza (LMG- 01 o 22/S)
- teoria e tecniche della normazione e dell'informazione giuridica (102/S)
- scienze pedagogiche (LM- 85 o 87/S)

Inoltre, erano autorizzati a partecipare anche coloro i quali erano in possesso di un diploma di laurea di vecchio ordinamento, purché corrispondente ad uno dei titoli sopra citati.

Il bando faceva riferimento poi ai requisiti da soddisfare previsti nelle procedure pubbliche, quali:

- cittadinanza italiana o di uno Stato comunitario;
- godimento dei diritti civili e politici;
- assenza di condanne penali o procedimenti penali in corso;
- assenza di licenziamenti o dispense dall'impiego nella Pubblica Amministrazione;
- idoneità fisica allo svolgimento della professione <sup>(2)</sup>.

---

(2) Si veda art. 3 ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28*

Per quanto concerne i candidati che hanno partecipato alla selezione per divenire i nuovi professionisti delle politiche attive al lavoro, si è trattato di una platea eterogenea di persone che sono successivamente state distribuite su tutto il territorio nazionale <sup>(3)</sup>.

Secondo i risultati pubblicati da Anpal Servizi, alla fine della prova selettiva solo 5960 partecipanti su un totale di 19583 che si sono registrati, hanno ottenuto un punteggio sufficiente per l'idoneità, esattamente il doppio dei 2980 che sono risultati vincitori. Tale sottoinsieme presenta elementi di ogni età, provenienza ed estrazione, che consentono di individuare il profilo medio della nuova professione.

Nel dettaglio, i dati elaborati da Anpal Servizi mostrano che il *navigator* medio sia una donna di 35 anni, laureata in Giurisprudenza con 107/110.

In particolare, solo uno su quattro dei 2980 risultati vincitori ha più di 40 anni, mentre più di un terzo deve ancora compiere i 30. Il 41 per cento ha tra i 30 e i 40 anni, valore nel quale si inserisce perfettamente al centro l'età media di tutti i vincitori ossia 35. Tra le province più numerose (Catania, Napoli, Palermo, Roma e Torino), che necessitano di almeno 100 *navigator*, l'età media è 34,8 anni, un dato che rispecchia in pieno il valore nazionale (35,33).

Inoltre, secondo i dati elaborati dalla società i *navigator* si distribuiscono in maniera equa fra uomini e donne, con una leggera

---

*gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

<sup>(3)</sup> Per approfondire si consiglia ANPAL SERVIZI (2019), *Navigator. I posti disponibili per città e regione. Ecco il piano di distribuzione geografica dei navigator per uniformare gli standard di servizio su tutto il territorio nazionale.*

predominanza di queste ultime, che era già emersa in maniera più evidente in fase di candidatura. Invero nelle maggiori province la media delle vincitrici (57,6 per cento) è leggermente più alta del valore medio nazionale.

Nell'individuazione del profilo medio della figura si è tenuto conto anche dei risultati del test proposto agli aspiranti *navigator*, che si è rivelato molto selettivo. In effetti, solo il 30,5 per cento dei partecipanti ha totalizzato il punteggio minimo richiesto (60 punti su un massimo di 100) per poter essere giudicato idoneo alla nomina. Il valore medio dei vincitori si è tenuto sotto i 70 punti.

Peraltro, i dati mostrano che il voto di laurea sia stato un fattore determinante in fase di preselezione e si è confermato tale in seguito alla prova di selezione, poiché decisivo nel caso in cui due candidati idonei avessero ottenuto lo stesso punteggio. Di conseguenza la media nazionale è risultata essere alta (107/110).

Poiché l'accesso alla selezione è stato limitato ai laureati di specifiche facoltà ritenute più attinenti al percorso professionale che i *navigator* avrebbero intrapreso, circa un terzo dei 2980 vincitori proveniva da studi giuridici e poco meno di un quinto era laureato in Psicologia o in Scienze Economico-Aziendali. Un altro quinto dei *navigator* si divideva fra le classi di laurea Scienze della Politica e Scienze dell'Economia, mentre risultano essere più basse le percentuali di soggetti in possesso di titoli di altre facoltà <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Cfr. ANPAL SERVIZI (2019), *Identikit del navigator. Un'indagine di ANPAL Servizi identifica il profilo medio dei 2980 Navigator selezionati*, cit.; Per approfondire si consiglia ANPAL SERVIZI (2019) *Tabelle di dettaglio in Identikit del navigator*.

## 2. Il quadro contrattuale del *navigator*

A seguito della selezione, Anpal ha proceduto a contrattualizzare i vincitori attraverso un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, come previsto dall'art. 4 del bando di selezione. Tale contratto, sottoscritto da Anpal e *navigator* ed efficace dal 30 luglio, con scadenza al 30 aprile 2021, definisce in modo definitivo, i compiti affidati ai professionisti e gli obiettivi minimi da raggiungere, pena il recesso da parte della committente Anpal.

In particolare, si tratta di un contratto di collaborazione <sup>(5)</sup> che si inserisce – ai sensi dell'art. 409 c.p.c., n. 3<sup>6</sup> – nell'ambito delle «prestazioni di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato».

Invero gli elementi che consentono di ricondurre il contratto dei *navigator* nell'ambito di tale tipologia contrattuale sono tre: il primo elemento è costituito dalla continuità della prestazione, per cui occorre che il contratto sia diretto a soddisfare un interesse durevole della società committente e, in effetti, quella dei *navigator*

---

<sup>(5)</sup> Tale tipologia contrattuale si inserisce nell'ambito del lavoro autonomo, nelle forme di lavoro simili a quelle dipendenti. Si tratta di prestazioni che, pur essendo svolte senza vincolo di subordinazione tecnica, sono rese in modo coordinato e continuativo, in modo prevalentemente personale. In tale forma si ha il coinvolgimento stabile del prestatore di lavoro nella struttura organizzata dalla committente ANPAL, che connota la relazione di lavoro c.d. "parasubordinato". Cfr. M. TIRABOSCHI, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro. Quarta edizione aggiornata alla legge di stabilità per il 2018*. ADAPT University Press, 2018, p. 63 ss.

<sup>(6)</sup> La originaria formulazione dell'art. 409, n. 3, c.p.c. è stata integrata dall'art. 15 l. n. 81/2017, che sancisce che «la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa».

non si concretizza in una prestazione meramente occasionale; il secondo elemento è il coordinamento della prestazione con l'organizzazione di Anpal, ossia il collegamento funzionale tra l'attività del *navigator* e la struttura della società; infine, il carattere prevalentemente personale della collaborazione, ossia la rilevanza del contributo che viene apportato personalmente dal *navigator* rispetto agli altri fattori che consentono di determinare il risultato, sulla base degli obiettivi che queste figure dovranno perseguire (7).

Il contratto di collaborazione di cui sopra rappresenta una deroga rispetto alla disciplina dell'art. 2 comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, laddove si stabilisce che a far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

Nel dettaglio, il comma 2 lettera a) del decreto precisa che la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore.

---

(7) Si veda M. TIRABOSCHI, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro. Quarta edizione aggiornata alla legge di stabilità per il 2018*, ADAPT University Press, 2018, p. 63 ss.

È questo il caso dell'accordo-quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni instaurate con Anpal Servizi S.p.a. del 22 luglio 2015 <sup>(8)</sup>.

L'esclusione dalla disciplina delle collaborazioni organizzate dal committente trova giustificazione dalla natura di pubblica amministrazione di Anpal Servizi S.p.a., che è confermata dalla ricognizione delle amministrazioni pubbliche, affidata all'ISTAT dall'art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009, ossia della legge di contabilità e finanza pubblica <sup>(9)</sup>.

Tuttavia, il riconoscimento della natura di pubblica amministrazione di Anpal Servizi S.p.a. riscontra un limite nella proibizione – ai sensi dell'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001 – in base alla quale è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro <sup>(10)</sup>.

Probabilmente a causa del differimento di tale divieto al 1° luglio 2019, il Governo ha completato rapidamente la contrattualizza-

---

<sup>(8)</sup> Art. 8 comma 1 ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

<sup>(9)</sup> Si veda in questo senso l'elenco delle Amministrazioni pubbliche, divulgato nell'ottobre 2018, che colloca Anpal Servizi S.p.A. negli "Enti produttori di servizi economici".

<sup>(10)</sup> Si veda comma 1131, lett. f) dell'art. 1 della L. n. 145/2018 recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.*

zione dei *navigator*, in quanto per risultare legittimi, tutti gli incarichi di collaborazione con la pubblica amministrazione dovevano necessariamente essere stipulati entro tale data <sup>(11)</sup>.

Per quanto concerne la natura dell'incarico dei *navigator*, l'art. 3 dell'accordo-quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni instaurate con Anpal Servizi S.p.a. stabilisce che gli incarichi hanno natura di collaborazione <sup>(12)</sup> e che pertanto, il *navigator*, come gli altri collaboratori, rimane libero per l'intera durata del rapporto, di svolgere qualsiasi altra attività lavorativa, purché non contrasti con le esigenze del committente.

In particolare, il Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione sottoscritto da Anpal Servizi, nel predisporre la durata dei contratti all'art. 8, rinvia all'accordo-quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni nonché alla normativa vigente. In ogni caso Anpal Servizi si riserva di prorogare la durata dei contratti stipulati, in presenza dei presupposti e in linea con la disciplina normativa e contrattuale di riferimento, senza necessità di ricorrere ad una ulteriore procedura selettiva. La lettera di incarico di collaborazione stabilisce la durata contrattuale in due anni.

Per quanto concerne la modalità di espletamento delle collaborazioni, è previsto che il *navigator* nell'ambito della sua autonomia operativa, concordi i tempi e le modalità di esecuzione della pre-

---

<sup>(11)</sup> F. BACCHINI, *Reddito di cittadinanza: cosa potrà fare il navigator freelance*, in *Ipsa Quotidiano*, 9 febbraio 2019.

<sup>(12)</sup> Gli incarichi vengono conferiti per gli effetti dell'art. 409 c.p.c. e dell'art. 2 comma 2 lettera a) del d.lgs. 81/2015 recante *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

stazione con il responsabile di riferimento, utilizzando comunque la sede e gli strumenti messi a disposizione dalla Società <sup>(13)</sup>.

La lettera di incarico stabilisce gli obiettivi che i *navigator* devono raggiungere, laddove sancisce che i *navigator*, in affiancamento agli operatori dei Centri per l'impiego o direttamente, dovranno accogliere e prendere in carico almeno 150 beneficiari, avere almeno un contatto ogni 15 giorni con i beneficiari e un incontro personale ogni tre mesi, proporre a ciascun beneficiario almeno un'offerta di lavoro congrua e/o un'offerta formativa, incontrare e contattare almeno 150 imprese.

Inoltre, la lettera di incarico di collaborazione che Anpal Servizi S.p.a. ha indirizzato a ciascuno dei vincitori del bando di selezione prevede, tra le cause di «recesso senza preavviso» da parte del committente, il «mancato completamento di un modulo formativo».

I contratti di collaborazione sottoscritti dai *navigator* hanno come contenuto dei compiti da svolgere, che peraltro potrebbero essere svolti anche dai dipendenti dei Centri per l'impiego, ma che comportano degli obiettivi che possono essere considerati indice di autonomia. Tali obiettivi, insieme con la mancanza di vincoli di orario, delineano una figura dotata di autonomia.

---

<sup>(13)</sup> Cfr. accordo-quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni instaurate con Anpal Servizi S.p.a. del 22 luglio 2015.

### 3. La formazione dei *navigator*

Anpal Servizi in applicazione dell'art. 12 della l. n. 26/2019 di conversione del d.lgs. n. 4/2019, che predispone il piano di formazione dei *navigator*, ha previsto la creazione di uno *staff* centrale che garantisca la predisposizione dei moduli formativi, la preparazione e la gestione della preparazione dei formatori e, successivamente, supporti i formatori nella realizzazione dei percorsi territoriali per i *navigator*.

Per quanto concerne la formazione dei formatori, sarà avviata con un *workshop* iniziale e consolidata poi nel tempo attraverso comunicazioni e aggiornamenti realizzati anche con formazione a distanza, allo scopo di garantire un trasferimento del *know how* omogeneo in tutto il territorio nazionale.

La società ha successivamente previsto la formazione dei *navigator* nell'arco dei primi quattro mesi di attività, con un impegno formativo a intensità decrescente e con modalità di monitoraggio e valutazione degli apprendimenti e delle competenze, con la possibilità dell'inserimento di ulteriori interventi per aggiornare e integrare le conoscenze e competenze dei *navigator* <sup>(14)</sup>.

Il cronoprogramma della società *in house* ha disposto una prima fase di avvio e di definizione delle procedure di contrattualizzazione dei vincitori delle selezioni, assieme a giornate di orientamento in alcune città (come Cagliari, Roma e Palermo) seguite da due settimane di formazione sul territorio sotto la supervisione di un tutor di Anpal Servizi. Tuttavia, tale percorso formativo non pare esaurire il consolidamento del bagaglio di conoscenze necessario a supportare i Centri per l'impiego nella gestione del Reddito di cittadinanza, di conseguenza Anpal Servizi ha previsto

---

(14) Si veda ANPAL SERVIZI (2019), *La formazione dei navigator*.

una ulteriore formazione c.d. *on the job* attraverso il completamento di dieci moduli e un test finale di certificazione.

Nel dettaglio, il piano di formazione è costituito da un corso erogato secondo la modalità *blended*, per un totale di 200 ore, da realizzare nell'arco dei primi 4 mesi di attività. Il corso è formato da moduli dalla durata media di 12 ore e si basa sulla tecnica dell'apprendimento strutturato al lavoro, integrato con attività in modalità collaborativa e di lezione frontale, sia in presenza che a distanza. Per le motivazioni di cui sopra, è stato previsto il monitoraggio degli apprendimenti tramite osservazione delle competenze agite nel *training on the job* e verifiche tramite test a chiusura di ciascun modulo.

Il percorso prevede:

- una minima parte delle ore in modalità di lezione frontale in presenza e *on line*;
- una seconda parte in modalità collaborativa;
- gran parte del corso in modalità *on the job* strutturato, con attività individuali e di gruppo rispondenti a piani concordati con il formatore del servizio di formazione.

Come si può dedurre, l'approccio metodologico prevede una forte centratura sulla partecipazione attiva e sul coinvolgimento, pertanto è stato predisposto il monitoraggio dell'intera azione formativa che prevede la verifica dello stato di realizzazione e di raggiungimento degli obiettivi formativi, la verifica degli apprendimenti e la rilevazione dei livelli di soddisfazione dei partecipanti<sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> *Ibidem*.

Secondo il metodo del *training on the job*, il *navigator* svolge autonomamente le attività assegnate nel piano di lavoro concordato con il formatore, il quale periodicamente valuta le fasi di attività, le competenze e le altre risorse che il soggetto è stato in grado di attivare.

Il percorso di formazione si completa peraltro con lezioni frontali secondo moduli formativi sugli argomenti più vari come il «contesto socio economico e la dimensione aziendale», il «quadro normativo e operativo», l'«individuazione delle opportunità di lavoro» e «conoscenza delle politiche attive <sup>(16)</sup>».

#### 4. I compiti e le funzioni del *navigator*

Il bando pubblicato da Anpal Servizi, in attuazione della fonte legislativa, ribadiva che il compito principale dei *navigator* fosse quello di offrire un'assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego.

Invero all'art. 2, nel definire «profilo e l'oggetto della collaborazione», affermava la necessità di «una figura per facilitare l'incontro tra i beneficiari del programma reddito di cittadinanza e i datori di lavoro, i servizi per il lavoro e i servizi di integrazione sociale, come prestabilito dai Patti per i Servizi».

Precisava poi che il *navigator* sarebbe stato la figura centrale dell'assistenza tecnica fornita da Anpal Servizi S.p.a. ai Centri per l'Impiego e che sarebbe stata selezionata e formata per supportarne i servizi e per integrarsi nel nuovo contesto caratterizzato dall'introduzione del reddito di cittadinanza, per cui l'obiettivo è di assicurare assistenza tecnica ai Centri per l'impiego, valoriz-

---

<sup>(16)</sup> Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Cosa fanno i navigator? Finalmente una risposta (prima del fischio di inizio)*, Bollettino ADAPT 29 luglio 2019, n. 29.

zando le politiche attive regionali, anche in una logica di *case management* da integrare e da implementare con le metodologie e tecniche innovative adottate per il reddito di cittadinanza.

Nel dettaglio, l'art. 2 del bando ha attribuito al *navigator* quattro funzioni:

- 1) «supporto agli operatori dei Centri per l'impiego nella definizione e qualificazione del piano personalizzato previsto dalla norma;
- 2) assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego, impiegati nel supporto ai beneficiari del Reddito di cittadinanza nel percorso di inclusione socio- lavorativa improntato alla reciproca responsabilità per garantire che il beneficiario porti a termine con successo il programma e raggiunga la propria autonomia;
- 3) supporto ai Centri per l'impiego nel raccordo con i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro a livello locale o regionale in relazione alle esigenze dei beneficiari, in modo da valorizzare le varie opportunità offerte dai servizi nel territorio - partendo dalle esigenze delle imprese e dalle opportunità offerte dal sistema di istruzione e formazione - così da permettere ai beneficiari di individuare e superare gli ostacoli che incontrano nel percorso verso la realizzazione professionale, l'autonomia economica e la piena integrazione sociale nella comunità di appartenenza;
- 4) collaborazione con gli operatori dei Centri per l'impiego al fine di garantire la realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma e assicurare i diritti e i doveri dei beneficiari <sup>(17)</sup>».

---

<sup>(17)</sup> Cfr. art. 2 ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28*

Il bando non ha introdotto alcuna gerarchia tra gli operatori regionali e i *navigator*, in quanto specifica che il *navigator* «supporta», «collabora», offre «assistenza», co-gestendo l'attività dei Centri per l'impiego con gli operatori, in modo da «inserire correttamente i *navigator* nell'architettura costituzionale, rispettando la competenza concorrente tra Stato e Regioni <sup>(18)</sup>».

A seguito della stipulazione delle convenzioni bilaterali tra Anpal Servizi e le regioni si sono chiarite pressoché definitivamente le funzioni affidate ai *navigator*.

Il «compito principale del *navigator* è supportare gli operatori dei Centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso che coinvolga i beneficiari del reddito di cittadinanza dalla prima convocazione fino all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua. A questo si aggiunge la possibilità per ogni singola regione di prevedere compiti e responsabilità supplementari per i *navigator*, previa la firma di una convenzione con Anpal Servizi <sup>(19)</sup>».

Benché la funzione del *navigator* si sostanzia nella assistenza tecnica e nel supporto agli operatori dei Centri per l'impiego, escludendo tendenzialmente la presa in carico diretta da parte del *navigator* dei beneficiari del Reddito di cittadinanza, tuttavia come previsto dal modello di convenzione e comunicato da Anpal, al *navigator* non è precluso un rapporto diretto con i beneficiari del Reddito di cittadinanza, seppur in collaborazione con gli operatori già dei Centri per l'impiego.

---

gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

<sup>(18)</sup> Si veda G. IMPELLIZZIERI, *Il bando non scioglie del tutto il bandolo. I compiti dei navigator*, Bollettino ADAPT 6 maggio 2019, n. 17.

<sup>(19)</sup> Si veda ANPAL SERVIZI (2019), *Cosa fanno i navigator?*

Come specificato da Anpal, durante il primo incontro tra *navigator* e beneficiario del reddito, il primo si occupa di effettuare l'attività di verifica preliminare dei requisiti, per poi raccogliere le informazioni sul nucleo familiare. Successivamente *navigator* e operatori dei Centri per l'impiego iniziano a lavorare congiuntamente al Patto per il Lavoro, ossia un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo personalizzato per ogni singolo beneficiario.

Come previsto dalla normativa, la introduzione della figura del *navigator* nei Centri per l'impiego ha come presupposto il principio di condizionalità. Di fatto, l'erogazione del reddito di cittadinanza è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività di servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi o impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

Invero, sono tenuti a tali obblighi tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione <sup>(20)</sup>.

In caso di carenza delle condizioni stabilite dal legislatore, il richiedente è convocato dai "servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni" per effettuare una c.d. "valutazione mul-

---

<sup>(20)</sup> Mentre sono esclusi dai medesimi obblighi i beneficiari della Pensione di cittadinanza ovvero i pensionati (o comunque di età pari o superiore a 65 anni), nonché i componenti con disabilità. Possono essere esonerati dagli obblighi connessi alla fruizione del beneficio anche i componenti con carichi di cura, valutati con i criteri stabiliti dall'articolo 4 comma 3 del decreto in esame.

tidimensionale”<sup>(21)</sup> finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare<sup>(22)</sup>.

A seconda dei risultati della valutazione, il richiedente può essere rinviato ai Centri per l’impiego per la stipula del Patto per il lavoro, quando i bisogni del nucleo familiare siano «prevalentemente connessi alla situazione lavorativa», oppure presso i Servizi sociali per la stipula del Patto per l’inclusione sociale<sup>(23)</sup>.

La differenza di trattamento si basa sul presupposto che non tutte le famiglie in stato di indigenza hanno bisogni connessi alla situazione lavorativa. Dunque, mentre in alcuni casi l’obiettivo è di reinserire il soggetto nel mercato del lavoro, condizionando il godimento del sussidio alla partecipazione a misure di politica attiva, in altri casi lo Stato si limita all’erogazione del sussidio economico, consentendo ai Servizi sociali di attuare interventi volti all’inclusione sociale, in quanto non si può pretendere il reinserimento lavorativo dei beneficiari in stato di bisogno.

Aderendo al Patto per il lavoro, il beneficiario è tenuto ad offrire, per quanto coerente con le proprie competenze, esperienze e interessi, la propria disponibilità a partecipare a progetti organizzati dagli enti locali che siano utili alla collettività, in diversi ambiti: culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, e per un determinato ammontare di ore.

---

<sup>(21)</sup> Si veda Intesa in Conferenza Unificata delle Regioni, in materia di *Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale*, 2018.

<sup>(22)</sup> Ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 147 del 2017, in materia di *Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

<sup>(23)</sup> Similarmente a quanto avviene per il reddito di inclusione ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 147/2017.

Invero, il sistema dei Centri per l'impiego ha un ruolo fondamentale nel reinserimento delle persone nel mondo del lavoro, attraverso la profilazione dei beneficiari della misura, l'individuazione dei fabbisogni formativi e il compito di avanzare le tre proposte di lavoro <sup>(24)</sup>.

In particolare, i *navigator*, in affiancamento agli operatori dei Centri per l'impiego hanno l'onere di convocare il richiedente quando appartenga a un nucleo familiare in cui vi sia almeno un componente in possesso di uno o più dei seguenti requisiti:

- 1) assenza di occupazione da non più di due anni;
- 2) età inferiore a 26 anni;
- 3) essere beneficiario della Naspi ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno;
- 4) aver sottoscritto un patto di servizio in corso di validità presso i Centri per l'impiego;

Invece gli obblighi del beneficiario, oltre alla stipula del Patto per il lavoro <sup>(25)</sup> e alla collaborazione con l'operatore del Centro per l'impiego nel bilancio delle competenze, consistono ne:

- 1) registrarsi sul SIULP <sup>(26)</sup> e consultare quotidianamente l'apposita piattaforma dedicata al programma del reddito di cittadinanza, volta a fornire supporto nella ricerca del lavoro;
- 2) svolgere ricerca attiva del lavoro ogni settimana, secondo le modalità stabilite dal patto;

---

<sup>(24)</sup> Si veda F. SEGHEZZI, *Il rischio di una eterogenesi dei fini*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 22.

<sup>(25)</sup> riconducibile al patto di servizio personalizzato di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(26)</sup> Il Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia è un'organizzazione di rappresentanza del personale della Polizia di Stato.

- 3) accettare l'avviamento ai corsi di formazione o riqualificazione professionale;
- 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione;
- 5) accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue ovvero, in caso di fruizione del beneficio da oltre 12 mesi, accettare la «prima offerta utile di lavoro congrua» (27).

A questo proposito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2019, il Decreto Ministeriale del 2 settembre 2019, con l'istituzione del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza ai fini del trattamento dei dati sui beneficiari del Reddito di cittadinanza.

In particolare, tale Sistema informativo si pone gli obiettivi di assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale da parte rispettivamente dei Servizi per il lavoro e dei Servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni, che si coordinano a livello di Ambito territoriale, nonché di garantire la verifica e il controllo, oltre che per la comunicazione delle informazioni sui progetti utili alla collettività e sull'assolvimento dei relativi obblighi (28).

Secondo quanto comunicato da Anpal, a seguito della sottoscrizione del Patto per il lavoro, i *navigator* procedono registrando le esigenze e aspettative della persona, per poi analizzare le caratteristiche del mercato del lavoro di riferimento, con i suoi specifici

---

(27) Cfr. S. SPATTINI, G. IMPELLIZZIERI, *Il Patto per il lavoro o il Patto per l'inclusione sociale*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, pp. 7-11.

(28) Si veda d.m. 2 settembre 2019 in materia di *Sistema informativo del Reddito di cittadinanza*.

*trend* occupazionali e professionali. Viene così creata una mappa delle opportunità, degli incentivi e dell'offerta formativa, e assieme al beneficiario si definiscono le attività propedeutiche all'inserimento lavorativo.

Dunque, una volta sottoscritto il Patto per il Lavoro occorre controllarne l'attuazione e a tal proposito i *navigator* supportano i Centri per l'Impiego in specifiche attività, quali: l'organizzazione di incontri di verifica delle azioni svolte dai beneficiari; le azioni di supporto operativo e motivazionale ai beneficiari; la verifica del rispetto della normativa e degli impegni assunti dai beneficiari; l'organizzazione di laboratori di ricerca attiva del lavoro e il supporto nella scelta degli strumenti e delle metodologie per condurli al meglio.

Inoltre, la firma del Patto per il lavoro permette ad Anpal di assegnare al beneficiario l'Assegno di Ricollocazione, ed è compito dei *navigator* quello di assistere i Centri per l'impiego nella definizione del programma previsto nell'ambito del servizio di assistenza alla ricollocazione <sup>(29)</sup>.

Nello specifico, il disegno complessivo della misura di Reddito di cittadinanza prevede anche il coinvolgimento dei soggetti accreditati ai servizi al lavoro per l'implementazione delle politiche attive nei confronti dei beneficiari, attraverso l'assegno di ricollocazione, che dovrebbe contribuire all'attuazione effettiva della condizionalità.

---

<sup>(29)</sup> L'assegno di ricollocazione è stato introdotto dall'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015 del *Jobs Act*. Il d.l. n. 4/2019 ha previsto poi la decurtazione dello stesso ai percettori di Naspi da almeno 4 mesi, per destinarla esclusivamente ai beneficiari di RdC (e ai percettori di CIGS): fino al 31 dicembre 2021 si è prevista non solo la sospensione della sua erogazione ai percettori di Naspi, ma anche la fruizione dello stesso per i beneficiari di RdC.

L'ultimo *step* del processo può essere considerato la proposta al beneficiario di un'offerta congrua di lavoro <sup>(30)</sup>, dunque Centri per l'impiego e *navigator* lavorano per:

- cercare e selezionare le opportunità più adatte per ogni singolo beneficiario;
- fornire consulenza ai referenti aziendali su possibili soluzioni contrattuali, incentivi e agevolazioni;
- supportare le aziende tramite un'attività di preselezione;
- monitorare l'andamento del rapporto lavorativo e la soddisfazione di beneficiari e aziende <sup>(31)</sup>.

Inoltre, i *navigator* hanno i compiti di cercare e selezionare le opportunità più adatte per ogni singolo beneficiario, fornire consulenza ai referenti aziendali su possibili soluzioni contrattuali, incentivi e agevolazioni e monitorare l'andamento del rapporto lavorativo e la soddisfazione di beneficiari e aziende.

Nel mese di novembre 2019, con la circ. n. 3/2019 Anpal ha fornito ai Centri per l'impiego le istruzioni operative per l'attuazione del d.l. n. 4/2019, riferendo le attività e le funzioni dei Centri per l'impiego anche ai soggetti accreditati, laddove appositi provvedimenti regionali lo prevedano.

La circolare fornisce indicazioni circa i compiti dei Centri per l'impiego in relazione ai beneficiari di Reddito di cittadinanza tenuti alla stipula del patto per il lavoro, gli obblighi in capo ai beneficiari stessi, le conseguenze in caso di assenza alle convocazioni o di mancata accettazione di una offerta di lavoro congrua.

---

<sup>(30)</sup> Di cui si approfondisce nel paragrafo successivo.

<sup>(31)</sup> Cfr. ANPAL SERVIZI (2019), *Cosa fanno i navigator?*

In particolare, la circolare specifica che allo scopo di agevolare le operazioni richieste ai Centri per l'impiego, il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza effettuerà automaticamente la verifica di sussistenza delle condizioni previste e su tale base Anpal metterà a disposizione degli operatori dei Centri per l'impiego specifiche liste delle persone da convocare, che saranno messe a disposizione delle Regioni e Province autonome mediante il sistema di cooperazione applicativa del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro, utilizzando il criterio della residenza del beneficiario per l'individuazione del Centro per l'impiego competente <sup>(32)</sup>.

Dunque, la figura del *navigator* si pone come possibile *trait d'union* fra i disoccupati, i Centri per l'impiego, le aziende del territorio e i soggetti accreditati per la formazione professionale. Pertanto, si può sollevare qualche dubbio sulla possibilità che una sola persona possa adempiere efficacemente a così tante e variegate mansioni, in quanto pare difficile trovare tanti professionisti in possesso di attitudini psicologiche-motivazionali per supportare persone in stato di bisogno, competenze economico-aziendali per interagire con le imprese e fondamentali giuridici per inquadrare i rapporti contrattuali e la stessa architettura del Reddito di cittadinanza <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. ANPAL SERVIZI, circ. n. 3 del 15 novembre 2019 recante *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*, p. 6.

<sup>(33)</sup> Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Cosa fanno i navigator? Finalmente una risposta (prima del fischio di inizio)*, Bollettino ADAPT 29 luglio 2019, n. 29.

#### 4.1. Proposta di una offerta congrua di lavoro

Uno dei principali compiti del *navigator*, in collaborazione con gli operatori dei Centri per l'impiego, è la proposta al beneficiario di un'offerta congrua di lavoro.

In particolare, un punto critico che concerne l'offerta di lavoro viene posto in evidenza dalla Raccomandazione comunitaria 2008/867/CE, nota 8, punto 1, che afferma la necessità di «adottare misure nei confronti delle persone la cui situazione consente di svolgere attività lavorative affinché esse ricevano un aiuto efficace per trovare, ritrovare o mantenere un'occupazione corrispondente alla loro capacità professionale <sup>(34)</sup>». Dunque, un arduo compito del *navigator* è quello di rispettare il collegamento tra la condizionalità e la professionalità del soggetto, così da garantire la ragionevolezza della misura.

Bisogna considerare che il reddito di cittadinanza non rappresenta di per sé una misura di politica attiva al lavoro, le cui caratteristiche si intravedono invece nella condizionalità, rappresentata appunto anche dalla accettazione della offerta di lavoro da parte del percettore. Tuttavia, a prescindere da eventuali valutazioni tecniche di sostenibilità economica, la misura avrebbe un importo adeguato laddove andasse a garantire un livello minimo di sussistenza. Ciò perché andando a determinare un innalzamento del salario di riserva, cioè della retribuzione che un lavoratore è disponibile ad accettare per svolgere un determinato lavoro, si trasformerebbe in un disincentivo all'accettazione di un nuovo lavoro.

---

<sup>(34)</sup> Cfr. M. FERRARESI, *op. cit.*, p. 43.

ro <sup>(35)</sup>. Pertanto, allo scopo di contrastare tale distorsione, si sono appunto previsti la condizionalità e il sistema sanzionatorio.

Nel dettaglio, tra le condizioni per l'ottenimento e il mantenimento dei requisiti necessari alla fruizione del Reddito di cittadinanza, vi è la accettazione della c.d. "offerta congrua" di lavoro, che riprende una espressione già adottata dall'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015, in riferimento alla durata di fruizione del beneficio e al numero di offerte rifiutate.

Invero, già dall'Europa erano arrivate indicazioni in tal senso, affermando la necessità di «adottare misure nei confronti delle persone la cui situazione consente di svolgere attività lavorative affinché esse ricevano un aiuto efficace per trovare, ritrovare o mantenere un'occupazione corrispondente alla loro capacità professionale» <sup>(36)</sup>.

Dal combinato disposto del comma 9 art. 4 del d.l. n. 4/2019 e del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 luglio 2018 si evince che l'offerta di lavoro è considerata congrua se rispetta i seguenti principi: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dalla residenza e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata della disoccupazione; retribuzione superiore di almeno il 10 per cento del beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione <sup>(37)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Per approfondire si consiglia G.J. BORJAS, *Il salario di riserva*, in G. J. BORJAS, *Economia del lavoro*, Brioschi, 2010, p. 21.

<sup>(36)</sup> Cfr. M. FERRARESI, *op. cit.*, p. 43.

<sup>(37)</sup> Si veda Anpal Servizi, circ. n. 3 del 15/11/2019 recante *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al de-*

Per quanto concerne i requisiti geografici, nei primi dodici mesi di fruizione del reddito di cittadinanza, l'offerta di lavoro proposta dal *navigator* è considerata congrua entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta. La terza offerta di lavoro è sempre congrua, a prescindere dalla collocazione del lavoro all'interno di tutto il territorio italiano <sup>(38)</sup>.

Trascorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è considerata congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza, per quanto riguarda la prima e la seconda offerta; invece, la terza offerta è considerata congrua ovunque sia collocata nel territorio italiano. In caso di rinnovo del reddito di cittadinanza, si considera congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano <sup>(39)</sup>.

Inoltre, la proposta di una offerta congrua di lavoro ad un percettore del reddito di cittadinanza cambia in relazione al soggetto che se occupa. In particolare, nel caso in cui il posto di lavoro offerto al percettore non sia nella disponibilità del Centro per l'impiego a cui la persona si è affidata, tale offerta si intende come offerta di candidatura per una posizione vacante segnalata da

---

*creto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.*

<sup>(38)</sup> Sulla definizione di “offerta congrua” si veda il contributo di M. MARROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 63 ss.

<sup>(39)</sup> ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

un'azienda o da un intermediario autorizzato. Se, al contrario, il posto di lavoro offerto è nella disponibilità del Centro per l'impiego o dell'agenzia per il lavoro a cui la persona si rivolge, il rifiuto di sottoscrivere un contratto di lavoro congruo da parte del beneficiario costituisce causa di decadenza del beneficio <sup>(40)</sup>.

Per la concreta attuazione della condizionalità legata alla congruità dell'offerta di lavoro occorre che al beneficiario venga offerto un posto di lavoro. A tal fine, è importate non solo la capacità di azione di *navigator* e degli operatori dei Centri per l'impiego, ma anche l'andamento generale dell'economia che possa garantire un adeguato livello di domanda di lavoro in relazione all'offerta.

## **5. Navigator e operatori dei Centri per l'impiego: profili a confronto**

In generale, l'aumento della flessibilità sul mercato del lavoro ha richiesto una rivisitazione delle politiche del lavoro, dovuta anche al fatto che la disoccupazione ad oggi non riguarda un gruppo omogeneo di individui, ma una platea eterogenea caratterizzata da varie biografie professionali, basate anche su vissuti precari, discontinui e diversi tra loro. Alla vigilia della introduzione della misura risultava, quindi, indispensabile rafforzare gli strumenti di

---

<sup>(40)</sup> Si veda M. PRIOSCHI, *L'offerta di lavoro del reddito di cittadinanza può essere un contratto o una candidatura*, in *Quotidiano del Lavoro*, 20 novembre 2019; Per approfondire cfr. Anpal Servizi, circ. n. 3 del 15/11/2019 recante *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26*.

collegamento tra domanda e offerta come i Centri per l'impiego<sup>(41)</sup>.

Tuttavia, a seguito della istituzione della nuova figura professionale come supporto operativo ai Centri per l'impiego, è sorto spontaneo un interrogativo sull'effettiva distinzione tra il ruolo del *navigator* e quello dei già esistenti operatori dei Centri per l'impiego.

Essendo la buona riuscita di un servizio possibile grazie alla combinazione di due fattori quali l'osservanza delle procedure da parte dell'operatore preposto e la messa in atto dello stesso attraverso aggiornamenti e nuove modalità, si deduce che la competenza degli operatori dei Centri per l'impiego possa fare la differenza sia in termini di erogazione efficiente del servizio, ossia l'esecuzione corretta dei compiti, sia nell'efficacia, dunque lo svolgimento nel migliore dei modi anche attraverso la modifica delle procedure previste al fine di ottenere prestazioni migliori. Ne deriva che per ottenere un buon servizio, i Centri per l'impiego debbano puntare sulle competenze degli operatori<sup>(42)</sup>.

Tuttavia, i Centri per l'impiego risentono del poco personale a disposizione a cui si affianca una bassa qualifica: in effetti al momento dell'assunzione non era richiesto agli operatori un alto livello di titolo di studio, nonostante ciò alcuni operatori hanno svolto autonomamente master o corsi di formazione per specializzarsi.

Nel dettaglio, se si considera il loro livello d'istruzione, a livello nazionale il 56 per cento circa ha conseguito un diploma superio-

---

(41) Cfr. L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli, 2018, p. 90.

(42) *Ibidem*.

re, mentre poco più del 28 per cento detiene un titolo di livello universitario o superiore e il 12 per cento circa ha un titolo di licenza media, quota rilevante. Incrociando tali dati in relazione alla tipologia di contratto, emerge che a detenere i titoli di studio più alti siano gli operatori con contratti più precari: più del 75 per cento di chi ha sottoscritto contratti a tempo determinato, di collaborazione, di somministrazione o consulenti possiede un titolo terziario. In effetti, l'utilizzo di contratti più flessibili ha consentito ai Centri per l'impiego di assumere personale con competenze maturate grazie a più alti livelli di istruzione <sup>(43)</sup>.

Mentre i *navigator* invece sono per la totalità laureati e spesso in possesso di titoli di alta formazione, come i master specialistici e sono ulteriormente supportati dalla formazione prevista dal piano e attraverso attività di tutoraggio.

Un altro aspetto da esaminare è il monitoraggio e la valutazione del lavoro dei Centri per l'impiego, che è stato più volte ripreso da diversi istituti ed enti di ricerca come l'INAPP<sup>44</sup>, in quanto ogni Centro per l'impiego dovrebbe essere fornito di uno strumento di valutazione al fine di monitorare costantemente le varie criticità in tempi ridotti <sup>(45)</sup>.

Invero nel caso dei *navigator* si sono previste delle azioni di monitoraggio, di controllo e di valutazione dell'attività svolta attraverso la predisposizione di un Rapporto annuale di cui al comma 1 art. 10 del d.lgs. n. 4/2019.

---

<sup>(43)</sup> ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 42.

<sup>(44)</sup> Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche.

<sup>(45)</sup> Si veda L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *op. cit.*, p. 91 ss.

Inoltre, anche per tali finalità è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, nel cui ambito operano due apposite piattaforme digitali: una presso l'Anpal, per il coordinamento dei Centri per l'impiego, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata <sup>(46)</sup>.

Ad oggi gli operatori dei Centri per l'impiego non solo svolgono l'attività effettiva di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, ma hanno anche una funzione di mero orientamento e fornitura di informazioni, quindi attività che supportano la persona in cerca di lavoro nel reinserimento lavorativo, anche senza necessariamente realizzare l'effettivo incontro tra inoccupato/disoccupato e datore di lavoro <sup>(47)</sup>.

Dunque, i funzionari dei Centri per l'impiego hanno i compiti di orientare l'ingresso nel mercato del lavoro tramite una serie di servizi come i corsi di formazione su come scrivere i *curriculum*, capire le proprie competenze e capacità, favorire l'incontro con le aziende, mettere in collegamento l'utente con programmi nazionali e internazionali. Restano poi le pratiche burocratiche da svolgere, come la richiesta della disoccupazione, la richiesta di invalidità, etc., da svolgere contemporaneamente con all'erogazione dei servizi per il lavoro, pratiche che non rientrano invece nelle funzioni previste per i *navigator* <sup>(48)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> Si veda art. 6 d.lgs. n. 4/2019.

<sup>(47)</sup> Per un approfondimento sui compiti degli operatori dei Centri per l'impiego, si veda ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 20 ss.

<sup>(48)</sup> Cfr. L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *op. cit.*, p. 102.

Si pongono comunque degli interrogativi sulle funzioni che andranno a svolgere in concreto i *navigator* e che li distinguono, a prescindere dal loro percorso di studi e dalla formazione specifica che riceveranno, dagli operatori già attivi nei Servizi per l'impiego.

In effetti, la figura come descritta dal bando sembrerebbe non avere un particolare valore aggiunto, ma piuttosto sembra possedere molte caratteristiche in comune con gli operatori dei Centri per l'impiego.

Bisogna considerare inoltre che i *navigator* sono a supporto dei Centri per l'impiego esclusivamente con riferimento ai percettori del Reddito di cittadinanza, che costituiscono in effetti solo una parte della platea totale di soggetti in cerca di occupazione, di cui si occupano invece i funzionari dei Centri per l'impiego.

Capitolo III.  
**Un'indagine sul campo:  
interviste agli attori coinvolti**

**1. Le interviste**

Nel mese di ottobre 2019 si è provveduto a realizzare interviste telefoniche semi-strutturate ad alcuni soggetti che operano all'interno del sistema dei Servizi per l'impiego, al fine di comprendere quali compiti e funzioni siano effettivamente attribuiti ai *navigator* a seguito della loro contrattualizzazione e l'inserimento nell'ambito dei Centri per l'impiego.

Partendo dal dato normativo, l'obiettivo dell'indagine era di fornire un primo contributo all'inquadramento professionale della figura del *navigator* nell'ambito del reddito di cittadinanza, attraverso un confronto basato sulla analisi delle realtà regionali considerate.

Inoltre, si intendeva comprendere se i *navigator* svolgessero effettivamente delle azioni dirette nei confronti dei beneficiari, come stabilito dalle convenzioni sottoscritte da Stato e Regioni e il loro reale contributo rispetto alle attività amministrative previste dalla normativa menzionata.

I soggetti intervistati, che svolgono ruoli diversi all'interno del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego, sono: operatori dei Cen-

tri per l'impiego, *navigator* e funzionari di sistemi regionali dei Servizi per l'impiego, operanti nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Veneto.

Le interviste hanno dimostrato come i vari Centri per l'impiego abbiano reagito in modo diverso rispetto alla introduzione delle nuove figure assunte da Anpal Servizi e si siano adattati alla introduzione della misura in relazione alle proprie esigenze e specificità. Di seguito si propongono i risultati delle interviste condotte e alcune osservazioni in un'ottica di comparazione.

## 2. Emilia-Romagna

Dall'intervista ad una operatrice del Centro per l'impiego di Piacenza (Emilia-Romagna), è emersa la situazione complessa e variegata della regione di riferimento, dove è presente la Agenzia Regionale Lavoro (ARL) che supporta gli ambiti territoriali e li coordina.

In particolare, ARL è stata istituita con la lr. n. 13/2015 e si configura come «ente pubblico regionale dotato di autonomia tecnico-operativa, amministrativo-contabile e finanziaria, patrimoniale e organizzativa <sup>(1)</sup> con la precipua funzione di garantire la continuità di gestione delle competenze in materia di servizi per il lavoro e qualificazione del sistema regionale dei servizi per lavoratori e imprese». Peraltro, la Regione Emilia-Romagna, attraverso l'operatività dell'ARL, intende «garantire l'esercizio delle competenze dei Centri per l'impiego, il presidio territoriale delle politi-

---

(1) Ai sensi dell'art. 1 comma 3bis l.r. n. 43/2001 in materia di *Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna*.

che attive del lavoro, fondato sulla cooperazione tra le istituzioni territoriali, e la collaborazione di soggetti pubblici e privati attraverso la rete attiva per il lavoro, prevista dal Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna, sottoscritto da istituzioni pubbliche e parti sociali il 20 luglio 2015 <sup>(2)</sup>».

Secondo i dati forniti, i *navigator* assunti da Anpal, attualmente operativi nella provincia di Piacenza, sono stati distribuiti come segue: 5 nel Centro per l'impiego di Piacenza, 3 a Castel S. Giovanni e 2 a Fiorenzuola Garda.

Dall'intervista si è dedotto che i *navigator* abbiano ricevuto una ottima formazione, ma che effettivamente molti di loro non abbiano esperienza nel settore, quindi necessitano di essere affiancati costantemente da un operatore.

Inoltre, non potendo svolgere degli atti amministrativi per conto di Anpal Servizi, si occuperanno sempre più di attività non amministrative, come ad esempio l'organizzazione di seminari orientativi e/o informativi, attività di incrocio domanda/offerta e supporto agli operatori nella stesura del Patto per il Lavoro.

Nel caso della regione Emilia-Romagna la necessità di integrazione tra Servizi per l'impiego e Servizi Sociali era nata da tempo ed è confluita nella l.r. n. 14/2015 <sup>(3)</sup>, recante *Disciplina a sostegno*

---

<sup>(2)</sup> Si veda AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO EMILIA-ROMAGNA, *Piano della performance 2019*, 2019.

<sup>(3)</sup> La legge prevede che i diversi servizi presenti sul territorio – sociali, sanitari, del lavoro e della formazione – operino insieme e in modo integrato per consentire alle persone fragili di uscire dalla condizione di vulnerabilità, caratterizzata dalla mancanza di lavoro e dalla presenza di ulteriori problematiche di tipo sociale o sanitario, attraverso l'inserimento lavorativo e il raggiungimento dell'autonomia. Un obiettivo perseguibile solo con il concorso del sistema economico-produttivo e delle imprese del territorio.

*dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari.* Nel dettaglio, nel piano delle *performance* allegato all'atto si pongono le indicazioni di intervento rispetto alla profilazione dei beneficiari secondo gli *standard* stabiliti dalla legge in questione.

In questa regione i *navigator* sono in fase di formazione anche per supportare la attuazione effettiva delle indicazioni della legge regionale, dunque si tratta di una ulteriore formazione prevista dalla regione oltre a quella fornita da Anpal che rispetta le specificità del territorio.

La convenzione sottoscritta da Anpal e dalla regione Emilia-Romagna delinea un quadro generale delle attività che dovrebbero svolgere i *navigator*, ma di fatto non potendo lavorare in completa autonomia, oggi si occupano di supportare il Centro per l'impiego nelle convocazioni, in quanto per la stesura della DID<sup>(4)</sup> e del Patto per il Lavoro necessitano della presenza dell'operatore dei Centri per l'impiego.

In effetti, con riferimento alle attività svolte, è emerso che i *navigator* non siano legittimati legalmente alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro, essendo questa una attività amministrativa e che, come tale, necessita di essere svolta da un dipendente pubblico, quindi dall'operatore del Centro per l'impiego, non invece dal *navigator* in quanto contrattualizzato da Anpal Servizi.

---

<sup>(4)</sup> "Dichiarazione di immediata disponibilità" a lavorare.

### 3. Lombardia

Per conto della regione Lombardia si è intervistata una operatrice del Centro per l'impiego della provincia di Lecco. Al contrario di quanto avviene nelle altre Regioni, la Lombardia non ha ancora definito le modalità attraverso le quali introdurre i *navigator* nei vari uffici della Regione.

In particolare, sono tanti i problemi tecnici da risolvere prima di poter permettere loro di essere effettivamente operativi. Si fa riferimento all'assenza di strumenti come *tablet* o *computer* per poter contattare i beneficiari, che dovrebbero essere forniti da Anpal; l'assenza di una copertura assicurativa che tuteli i dipendenti negli eventuali spostamenti, che dovranno quindi effettuare con i propri mezzi di trasporto; la mancanza dell'accreditamento dei *navigator* rispetto alle banche dati e alla piattaforma della Regione; la mancata contrattualizzazione della totalità dei *navigator*.

Di conseguenza le province lombarde, che hanno discrezionalità sulle modalità operative per l'applicazione delle misure di Reddito di cittadinanza, sono in una fase di stallo.

Per quanto concerne la formazione, (come peraltro previsto dai protocolli delle attività formative definiti da Anpal), si deduce che avverrà fondamentalmente sul campo, in quanto la maggior parte delle risorse inserite non ha alcuna esperienza nel settore. Nel dettaglio, la formazione verterà sul modello misto pubblico-privato delle politiche attive che caratterizza la regione Lombardia e sul Patto per il Lavoro.

Riguardo ai compiti che effettivamente andrebbero a svolgere, si è ribadito che la prima fase risulta essere molto delicata, in quanto comporta la verifica di eventuali esenzioni dei beneficiari, dunque la responsabilità di tali atti sarà in capo all'operatore del

Centro per l'impiego, mentre i *navigator* si occuperanno di convocare i beneficiari per un appuntamento.

Dopo la prima fase di verifica, i *navigator* potranno procedere con la fase di studio e di gestione del fascicolo del beneficiario. Seguiranno poi le candidature alle offerte di lavoro.

#### 4. Puglia

Nel caso della regione Puglia si è svolto un colloquio telefonico con un funzionario del Centro per l'impiego di Gallipoli. I dati numerici mostrano che in questo comune i *navigator* assunti siano 3 e che si occupano di circa 820 beneficiari di Reddito di cittadinanza, dati che fanno riflettere sulla mole di lavoro dei nuovi assunti da Anpal.

Per quanto concerne la situazione di partenza del territorio, nel mese di ottobre 2019 i *navigator* hanno iniziato a convocare i beneficiari del Reddito di cittadinanza e a svolgere dei primi colloqui conoscitivi al fine di comprendere le situazioni dei nuclei familiari coinvolti e di valutare i casi di esenzione dalla sottoscrizione della DID, la presenza di figli minori o disabili nel nucleo familiare e altre condizioni previste dalla normativa.

Dunque, durante la prima fase di convocazione i *navigator* hanno incontrato circa 30 nuclei familiari caratterizzati da situazioni al limite, ossia con la presenza di disabili, invalidi civili, ecc., dunque difficilmente impiegabili in una attività lavorativa.

Si evidenzia come in questo comune i *navigator* si occupino di contattare direttamente i beneficiari e di gestire i colloqui con gli stessi, anche perché nei Centri per l'impiego pugliesi il mese di ottobre costituisce un periodo di grande affluenza a causa della

fine delle attività stagionali, che caratterizzano in larga parte la regione e che impegnano gli altri operatori.

Dal colloquio è emerso che l'attuazione della condizionalità prevista dal reddito risulti essere difficile in una Regione come la Puglia, dove normalmente è complesso trovare una occupazione senza ricorrere a canali referenziali e/o parentali.

Inoltre, se si considera che l'esperimento del REI, simile per alcune caratteristiche alla nuova misura, non abbia funzionato a causa della difficile applicazione a livello pratico, si può dedurre che anche il Reddito di cittadinanza difficilmente riuscirà nel suo intento.

In particolare, anche l'utilizzo delle otto ore di pubblica utilità previste dal decreto sono di difficile effettuazione a causa della assenza di competenze dei beneficiari, che risultano essere per lo più dei casi limite, senza alcun tipo di formazione.

Da una intervista ad una *navigator* dello stesso Centro per l'impiego in relazione alle attività svolte dalle nuove figure, si è ribadito che attualmente si stanno occupando di convocare direttamente i nuclei familiari, avendo a disposizione un elenco, per poi svolgere dei colloqui con i beneficiari e capire chi deve sottoscrivere il Patto per il lavoro e chi è esonerato per le ragioni stabilite dalla legge. Successivamente in una seconda fase si sottoscrive l'ADR (assegno di ricollocazione) per pendere in carico le persone e iniziare la ricerca intensiva del lavoro.

Si nota che in questo Centro per l'impiego i *navigator* stiano lavorando in affiancamento agli altri funzionari e quando è possibile, in relazione alle esigenze del Centro, cercano di svolgere più attività in autonomia.

Dunque, l'intervista sembra confermare quanto stabilito dal testo della convenzione sottoscritta dalla regione Puglia con Anpal Servizi in relazione alla possibilità di azioni dirette nei confronti dei beneficiari da parte dei *navigator*.

## 5. Veneto

Per quanto concerne la regione Veneto si è provveduto ad intervistare il direttore attualmente in carica di Veneto Lavoro <sup>(5)</sup>, ente strumentale della Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale.

Dal colloquio è emerso che il punto di partenza per stabilire i compiti e le funzioni dei *navigator* è rappresentato dal contratto di collaborazione sottoscritto con la committente Anpal.

In particolare, in questa regione i *navigator* sono stati inseriti nel processo di convocazione dei beneficiari del reddito di cittadinanza, diviso in due fasi: mentre in una prima fase di convocazione più “delicata”, che tratta la verifica di eventuali esenzioni rispetto alla DID, sono supportati dai funzionari del Centro per l'impiego, dal secondo incontro in poi i *navigator* assisteranno personalmente il beneficiario.

Per quanto concerne la stesura del Patto per il Lavoro, si nota anche qui che i *navigator* svolgeranno un ruolo di affiancamento ai

---

<sup>(5)</sup> È stato istituito ai sensi l.r. ed è disciplinato dagli artt. da 13 a 19 (Capo IV) della l.r. n. 3/2009 *Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro*; Il Piano regionale del lavoro 2017/18 prevede l'impegno diretto di Veneto Lavoro nella gestione della rete dei servizi pubblici e privati, nell'implementazione dei sistemi informativi e nella valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche.

funzionari dei Centri per l'impiego, partecipando alla pattuizione degli impegni generali dei beneficiari, quali: la stesura del CV, azioni di orientamento, incontri, politiche attive.

In seguito, i *navigator* svolgeranno azioni di verifica della effettiva partecipazione dei beneficiari della misura Reddito di cittadinanza alle varie azioni previste dal Patto per il Lavoro ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 4/2019.

Nel dettaglio, a seguito della sottoscrizione del Patto per il Lavoro è necessario che i *navigator* controllino l'attuazione degli obblighi attraverso specifiche attività, quali: l'organizzazione di incontri di verifica delle azioni svolte dai beneficiari; le azioni di supporto operativo e motivazionale ai beneficiari; la verifica del rispetto della normativa e degli impegni assunti dai beneficiari; l'organizzazione di laboratori di ricerca attiva del lavoro e il supporto nella scelta degli strumenti e delle metodologie per condurli al meglio <sup>(6)</sup>.

## 6. Il confronto tra le Regioni

In conclusione, si può dedurre che rispetto alle Regioni considerate sembra confermato quanto definito dalle convenzioni sottoscritte da Anpal Servizi e le Regioni.

In particolare, nella maggior parte delle Regioni i *navigator* svolgono delle azioni dirette nei confronti dei beneficiari. Dunque, si occupano della convocazione dei nuclei famigliari, della gestione diretta dei colloqui o del supporto agli operatori dei Centri per l'impiego per tale attività, nonché dell'accertamento di eventuali

---

<sup>(6)</sup> Si veda *I compiti e le funzioni del navigator*, nel capitolo 2.

esenzioni dalla sottoscrizione della DID e di conseguenza, della presa in carico dei beneficiari del reddito.

Si ribadisce che a differenza degli operatori dei Centri per l'impiego che seguono la totalità dei disoccupati che si rivolgono ai Servizi pubblici per l'impiego, i *navigator* si occupano di un perimetro di soggetti che comprende i soli beneficiari del reddito di cittadinanza, che costituiscono un sottoinsieme della totalità di persone in cerca di occupazione.

Per quanto concerne la formazione dei *navigator* organizzata da Anpal Servizi, sembra essere considerata adeguata da parte di tutti i soggetti intervistati, che hanno comunque ribadito che la formazione più specifica avverrà *on the job* e verterà sulle specificità dei sistemi regionali di riferimento.

Pertanto, sembra in parte confermato quanto stabilito da Anpal Servizi (7), laddove precisa che tramite il *training on the job*, i *navigator* svolgono autonomamente le attività assegnate nel piano di lavoro concordato con il formatore.

Tale approccio metodologico prevede una forte centratura sulla partecipazione attiva e sul coinvolgimento di tali figure e consente ai *navigator* di essere pienamente operativi sin dalla loro introduzione nei Centri per l'impiego, in base alle modalità previste dalle convenzioni.

Inoltre, si ricorda che il legislatore ha previsto il monitoraggio dell'intera azione formativa che prevede la verifica dello stato di realizzazione e di raggiungimento degli obiettivi formativi, la verifica degli apprendimenti e la rilevazione dei livelli di soddisfazione dei partecipanti (8).

---

(7) ANPAL SERVIZI (2019), *La formazione dei navigator*.

(8) *Ibidem*.

Da un confronto sui risultati delle interviste emerge che in una fase iniziale, nella sola Regione Lombardia i *navigator* non siano ancora pienamente operativi a causa delle difficoltà di natura tecnica incontrate, mentre i Centri per l'impiego delle altre Regioni sembrano reagire in modo diverso alle stesse problematiche.

In particolare, in un secondo momento dell'indagine si sono posti i dubbi in merito alle difficoltà tecniche sollevati da questa Regione anche agli altri soggetti intervistati.

Per quanto concerne il Centro per l'impiego considerato nella Regione Emilia-Romagna, si evince che le auto in dotazione utilizzate dai *navigator* per eventuali trasferte siano poche e che nella provincia di riferimento non siano presenti, quindi emerge che il problema della mancanza della copertura assicurativa dei *navigator* in relazione alle auto non si sia posto. Per quanto concerne le *password* per l'accesso alle piattaforme a cui attingere per gli elenchi dei beneficiari, i *navigator* le dispongono con le limitazioni opportune (che sono proprie anche degli altri operatori del Centro per l'impiego). Infine, i *navigator* che operano in questa Regione, per le attività di contatto utilizzano le strumentazioni del Centro per l'impiego, pur evidenziando il fatto che l'assenza della strumentazione costituisca una problematica da risolvere. Si evidenzia che anche la Regione Puglia ha incontrato le stesse difficoltà nella fase iniziale, risolvendole in parte attraverso le stesse metodologie.

Inoltre, mentre la regione Puglia sembra concedere ai *navigator* ampia autonomia operativa sin dall'inizio, la regione Lombardia conta sul supporto degli operatori dei Centri per l'impiego per la quasi totalità delle funzioni dei *navigator* mentre le regioni Veneto ed Emilia-Romagna sembrano concedere una piena autonomia ai *navigator* solo in relazione a determinate attività.

Infatti, si ribadisce che essendo i *navigator* dei collaboratori coordinati e continuativi e non dei dipendenti pubblici, non sono legittimati a compiere degli atti amministrativi per conto della Pubblica Amministrazione. Dunque, per quanto concerne atti come la sottoscrizione del Patto per il Lavoro e della DID, sono necessariamente supportati dai funzionari dei Centri per l'impiego in tutte le Regioni.

Peraltro, in tutte le Regioni considerate i *navigator* hanno un ruolo fondamentale nel monitoraggio, nel controllo e nella verifica delle azioni dei percettori del reddito di cittadinanza al fine di potere mantenere lo *status* di beneficiario, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, fermo restando che per Regioni come la Puglia, anche in caso di attivazione da parte dei beneficiari, è molto difficile che gli stessi possano effettivamente trovare un impiego a causa delle condizioni economico-imprenditoriali del territorio <sup>(9)</sup> e delle scarse competenze dei soggetti beneficiari.

Si evince che le specificità territoriali influenzano non solo la formazione *on the job* dei *navigator*, ma soprattutto l'attuazione del principio di condizionalità previsto dalla misura Reddito di cittadinanza. In effetti, come confermato da Anpal Servizi, il quadro attuale dei Servizi per l'Impiego ha una forte peculiarità regionale, dettata sia dalle modalità di gestione della fase transitoria <sup>(10)</sup>

---

<sup>(9)</sup> Si veda, in proposito, ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 13.

<sup>(10)</sup> Si veda, in particolare, l'attuazione della l. 56/2014 c.d. legge Delrio, che ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

che dalle diverse situazioni e diversi fabbisogni di ammodernamento tecnologico e di personale. Inoltre, la realizzazione di alcuni servizi risente del diverso assetto regionale dei sistemi per il lavoro (come ad esempio il rinvio alla formazione professionale e la creazione d'impresa) che, in alcuni casi, può prevedere l'erogazione di servizi o parte di essi presso uffici diversi dai Centri per l'impiego <sup>(1)</sup>.

Infine, una condizione comune ai Centri per l'impiego considerati è la eterogeneità dei *navigator* per quanto concerne fattori come età anagrafica, esperienze formative e professionali e provenienza geografica. Questo fattore, tuttavia, potrebbe comportare dei riflessi positivi laddove le differenti competenze ed esperienze si integrassero per ottenere un gruppo di lavoro trasversale. In ogni caso, l'efficacia del loro intervento e della stessa misura del Reddito di cittadinanza dipende in buona parte dalla iniziativa dei *navigator*, prima ancora che dal contesto normativo e logistico.

---

<sup>(1)</sup> Si veda ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, p. 2 ss.

Capitolo IV.

## Il profilo professionale del *navigator* e gli elementi critici

### 1. Introduzione

Nel percorso di istituzione, modifica e sviluppo della figura del *navigator* in attuazione della misura Reddito di cittadinanza sono emersi dei punti critici, alcuni dei quali già accennati nei capitoli precedenti.

In particolare, al momento della emanazione del d.l. n. 4/2019 la figura professionale del *navigator* non era ancora stata delineata. Pertanto, nel marzo 2019 per potere ottenere una definizione del profilo di *navigator* è stato svolto un esercizio collettivo della comunità di apprendimento del MOOC di ADAPT *Teoria e pratica dei servizi al lavoro*.

L'obiettivo della comunità di apprendimento era di avviare un esercizio utile a delineare il profilo professionale del *navigator*, dando un contributo collettivo al dibattito pubblico sulla tematica.

Nel definire i *navigator*, si era parlato di cacciatori di teste, collocatori, operatori della rete dei servizi al lavoro, ed altro, facendo anche riferimento ai profili professionali contenuti nei repertori pubblici delle Regioni.

Il dibattito, basato sull'assunto che nella maggior parte dei casi non si trattava semplicemente di ricollocare un disoccupato, è partito dal dato normativo per poi delineare la platea dei destinatari del reddito di cittadinanza, costituita appunto non solo da persone pronte al reinserimento lavorativo attraverso un patto di lavoro ma anche altre con esigenze diverse dal trovare una occupazione, che devono sottoscrivere un patto di inclusione sociale. Successivamente si sono presi in considerazione i profili esistenti che, pur pensati per altre funzioni da quelle indicate dal reddito di cittadinanza, potevano essere utili ad immaginare il nuovo profilo professionale.

Se si considera il dato normativo, l'articolo 12, comma 3, del d.l. n. 4/2019, nella definizione originaria attribuiva ai *navigator* delle competenze sul mercato del lavoro, nel momento in cui non faceva riferimento esclusivamente a situazioni di re-inserimento lavorativo ma anche a condizioni di disagio psicologico e sociale. Tuttavia, in seguito, il bando di selezione e le convenzioni sottoscritte da Stato e Regioni si sono concentrati su figure le cui funzioni risultano essere vicine a quelle svolte dagli operatori del mercato del lavoro.

In realtà, se si considera in concreto la platea dei destinatari del reddito di cittadinanza, costituita da persone pronte ad un reinserimento nel mercato del lavoro ed altre con diverse esigenze legate allo status di povertà, si deduce che i *navigator* in concreto devono far fronte alle esigenze dei beneficiari del reddito di cittadinanza.

Inoltre, se si considera che il percettore del reddito di cittadinanza verrà preso in carico dal sistema di servizi socio-assistenziali e di servizi per il lavoro, ci si interroga sul valore dei *navigator* e sul loro ruolo effettivo.

La riflessione condotta ha portato ad immaginare una figura complessa e articolata, in possesso di competenze variegata e trasversali. Tuttavia, la definizione del profilo del *navigator* a seguito della pubblicazione del bando di selezione e della sottoscrizione delle convenzioni tra Stato e Regioni si allontana da quella delineata nell'ambito dell'esercizio collettivo, per assumere in parte compiti e funzioni simili a quelli dell'operatore dei centri per l'impiego, supportandolo nelle attività rivolte ai beneficiari del reddito di cittadinanza <sup>(1)</sup>.

## 2. Professionalità ed esperienza

A seguito della pubblicazione del bando di selezione dei *navigator* con la specificazione dei requisiti richiesti ai candidati, sono emersi dei dubbi sulla effettiva professionalità del *navigator*, pertanto non risulta immediato definirla una nuova professione, nel momento in cui una grande parte dei vincitori del concorso, come risulta dall'*identikit* elaborato da Anpal Servizi, non sembra possedere una comprovata esperienza nel settore, dunque non è in possesso di quelle competenze fondamentali per svolgere il ruolo che vengono acquisite appunto tramite l'esperienza.

In effetti, come hanno evidenziato alcuni autori <sup>(2)</sup>, il tema del reddito minimo si inserisce nel più ampio dibattito che si interroga sui rapporti tra lavoro, reddito e persona a seguito delle varia-

---

(1) F. SEGHEZZI, L. SERRANI, S. SPATTINI, *Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo*, in *Professionalità studi*, n. 5 maggio-giugno 2019, p. 3.

(2) Si veda in proposito F. SEGHEZZI, L. SERRANI, S. SPATTINI, *Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo*, in *Professionalità studi*, n. 5 maggio-giugno 2019, p. 3.

zioni della contemporaneità, ponendo delle domande sulle caratteristiche e il ruolo della professionalità del lavoro oggi.

Di fatto, un fattore critico individuato a seguito della istituzione del reddito di cittadinanza si ritrova nelle competenze dei *navigator* che devono farsi carico dei percorsi di reinserimento lavorativo e sociale dei beneficiari, di conseguenza ci si interroga sulla loro professionalità <sup>(3)</sup>.

Nonostante la definizione iniziale introdotta dall'art. 12 comma 3 del d.lgs. n. 4/2019, che stabiliva la assunzione delle «professionalità necessarie all'avvio del Reddito di cittadinanza», ad oggi definire il *navigator* come nuova professione risulta essere difficile a causa di vari fattori.

In particolare, nell'attuale assetto del mercato del lavoro è fondamentale formare delle competenze adeguate e renderle distinguibili, poiché assumono sempre più valore il riconoscimento delle professionalità, delle attività che si svolgono nelle piattaforme oltre ai canali ordinari di incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(4)</sup>.

Pertanto, oltre a valorizzare il ruolo della formazione come strumento di politica attiva, oggi è importante creare *bridging mechanisms* per favorire l'incontro tra domanda e offerta, in modo da supportare la professionalità in una prospettiva più ampia, che riguarda il corso della vita delle persone. Invero la l. n. 92/2012 ha istituito nel nostro ordinamento il diritto all'apprendimento permanente, tuttavia vi sono dei dubbi sulla effettività di tale diritto, poiché i profili più innovativi del sistema di apprendimento per-

---

<sup>(3)</sup> *Ibidem*.

<sup>(4)</sup> Si veda L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, n. 3, p. 637.

manente prefigurato dalla legge Fornero non si sono mai concretizzati <sup>(5)</sup>.

Oggigiorno la professionalità non parrebbe essere considerata un elemento centrale del rapporto di lavoro, fattore aggravato dalla arretratezza dei sistemi di classificazione e di inquadramento del personale, che limita di fatto la affermazione di un effettivo diritto alla formazione, nel rapporto di lavoro oltre che nel mercato del lavoro. In tale prospettiva, si deve riconoscere il peso determinante del diritto all'apprendimento permanente e al riconoscimento formale della professionalità, ai fini della progressione nella carriera e di ri-collocazione nel mercato.

Pertanto, la valorizzazione della conoscenza e delle competenze del lavoratore nei nuovi modelli produttivi rende fondamentale il riconoscimento del ruolo della professionalità e dei percorsi di carriera interna ed esterna <sup>(6)</sup>.

Si possono dunque esprimere diverse concezioni della tutela della professionalità in relazione alla figura del *navigator*: in *primis* nella sua dimensione di garante all'interno del rapporto di lavoro, nel suo connotato più flessibile, collegato alla perdita di centralità degli inquadramenti o comunque con le configurazioni dei sistemi di classificazione del personale, e dinamico, in relazione all'introduzione di un diritto alla formazione professionale continua. Accanto a questa vi è un'altra proiezione della professionalità, che fa riferimento alle capacità professionali come patrimonio del lavoratore spendibile sul mercato del lavoro e che dunque può portare con sé al momento della cessazione del rapporto di

---

<sup>(5)</sup> Tali strumenti erano costituiti da reti territoriali per l'apprendimento formate da tutti gli *stakeholders* locali per la promozione di strategie formative mirate a dotare il sistema di validazione di apprendimenti informali e di certificazione delle competenze.

<sup>6</sup> Cfr. L. CASANO, *Professionalità*, in L. CASANO, *op. cit.*, p. 677.

lavoro. Infine, la professionalità si può intendere come produzione di un bene collettivo, che dovrebbe essere regolata ed incentivata <sup>(7)</sup>.

Di fatto, in relazione alla proiezione di professionalità come patrimonio di conoscenza dell'individuo, per quanto concerne il *navigator* ci si interroga sulla effettiva assenza di un profilo professionale di riferimento in fase di definizione della figura, anche in relazione alla celerità con la quale sono state svolte le selezioni: dalla progettazione alla esecuzione della idea che nel corso del tempo, viste le tappe di evoluzione della figura, ne hanno modificato la natura e la finalità.

Si ribadisce che nella fase di selezione di tali figure è stata penalizzata la platea di candidati con esperienza, a favore di giovani neolaureati poiché si è preferito valorizzare altri criteri di selezione, come ad esempio il voto di laurea.

Bisogna anche considerare che la professionalità non può prescindere da due fattori, quali il contesto economico-sociale e la platea di riferimento: il primo riguarda l'aumento della complessità dei tessuti produttivi, che si inseriscono sempre di più in reti globali e caratterizzati da incertezza e imprevedibilità e che richiede un continuo aggiornamento per la definizione dei percorsi di reinserimento dei beneficiari del reddito di cittadinanza. Per quanto concerne la platea di riferimento, le competenze e la professionalità dei beneficiari incidono sulla tipo di supporto alle politiche attive.

---

(7) Si veda M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro* in *DLRI*, 2004, *series* n. 101, p. 165 ss.

Dunque, i *navigator* dovrebbero essere in grado di svolgere la profilazione dei beneficiari del reddito di cittadinanza e valutarne le capacità professionali.

Inoltre, i requisiti per l'accesso alla misura comprendono anche dei casi di nuclei familiari che vivono in uno status di disagio e difficoltà sociale, per cui è necessario, per chi si occupa della loro pressa in carico, possedere competenze di natura psicologica e sociologica per poter rispondere alle loro esigenze e difficoltà <sup>(8)</sup>.

### 3. I Repertori degli standard interni e internazionali

Se si considerano i repertori degli *standard*, sia interni che internazionali, che raccolgono i profili professionali che il legislatore avrebbe potuto prendere in considerazione per delineare i compiti e le funzioni del *navigator*, sorge spontaneo chiedersi se l'introduzione della nuova figura poteva essere l'unico modello possibile per rispondere alle esigenze del mercato di lavoro o se effettivamente si poteva agire diversamente, prendendo in considerazione delle alternative.

In effetti, sebbene a seguito della pubblicazione del bando, della sottoscrizione delle convenzioni tra Anpal Servizi e Regioni e della contrattualizzazione dei *navigator* si sia delineato il profilo professionale del *navigator*, in un primo momento per la definizione delle caratteristiche e delle funzioni di tale figura si è fatto riferimento agli *standard* presenti a livello regionale, nazionale e internazionale.

Tali termini di paragone sono emersi in relazione alle presunte competenze e conoscenze che avrebbero dovuto detenere i *navi-*

---

<sup>(8)</sup> F. SEGHEZZI, L. SERRANI, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 3.

*gator* per poter accompagnare e sostenere i beneficiari del reddito di cittadinanza.

In particolare, si fa riferimento ai Repertori regionali degli *standard* professionali, che costituiscono l'insieme dei contenuti delle qualificazioni – espresse come profili articolati per unità di competenza o come singole unità di competenza – adottate dalle Regioni per i propri atti di programmazione, che sono sviluppati in coerenza con il Repertorio nazionale di cui al decreto interministeriale del 30 giugno 2015 e con il Sistema Nazionale di certificazione delle competenze, di cui al d.lgs.16 gennaio 2013, n. 13.

In effetti, utilizzando l'Atlante del lavoro INAPP <sup>(9)</sup>, in riferimento per la costruzione del Repertorio Nazionale delle qualificazioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n.13/2013, si può svolgere una mappatura dei profili presenti, analizzando la macroarea “Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale”.

Come risultato di tale mappatura emerge che le competenze del *navigator*, secondo le aspettative iniziali comprendevano una moltitudine di sequenze, quali: a) accoglienza, informazione orientativa, analisi della domanda e definizione del patto di servizio; b) consulenza orientativa e supporto all'inserimento lavorativo; c) individuazione, validazione e certificazione delle competenze; d) erogazione di servizi di formazione professionale; e) incontro

---

<sup>(9)</sup> Si tratta di un dispositivo informativo realizzato sulla base delle sequenze descrittive della Classificazione dei settori economico-professionali e dei livelli del Quadro nazionale delle qualificazioni. Raccoglie le professioni regolamentate (direttiva 2005/36/CE e successive integrazioni), il Repertorio delle professioni dell'apprendistato (costituito da tutti i profili presenti nei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi all'apprendistato professionalizzante), le associazioni professionali (l. n. 4/2013) che riuniscono le professioni non organizzate in ordini o collegi.

domanda e offerta di lavoro e sviluppo dell'autoimprenditorialità;  
f) gestione e coordinamento dei servizi per l'occupabilità e l'apprendimento permanente <sup>(10)</sup>.

Se si considera il già menzionato esercizio collettivo della comunità di apprendimento del MOOC di ADAPT, la riflessione condotta ha portato ad immaginare una figura piuttosto complessa e trasversale, con numerose competenze, anche tecniche, relative a diversi ambiti. In tal senso si è fatto riferimento a professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone, quali:

– tecnici dei servizi per l'impiego, che comprende professioni che hanno i compiti di informare chi cerca lavoro sulle opportunità lavorative disponibili; raccogliere informazioni sulle capacità, sulla formazione, sugli interessi e sulle loro esperienze lavorative; supporto nella formulazione dei curricula e utilizzo degli strumenti disponibili per cercare lavoro; proposta delle candidature ai soggetti che domandano lavoro; collocamento secondo le disposizioni di legge. Sono esempi di professione: orientatore intervistatore uffici di collocamento, tecnico dei servizi per l'impiego e tecnico per l'inserimento lavorativo.

– tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale: le professioni classificate in questa unità forniscono servizi finalizzati a prevenire il disagio di adulti in difficoltà di inserimento sociale e lavorativo, a rimuovere l'emarginazione sociale di bambini e adolescenti, a riabilitare adulti e minori in prigione, in libertà vigilata e fuori dal carcere e a recuperare alla vita attiva adulti scoraggiati o ritirati dal lavoro. Sono esempi di professione: mediatore interculturale, tecnico per l'assistenza ai giovani disabili, tecnico della mediazione sociale.

---

<sup>(10)</sup> Si veda d.m. del 30 giugno 2015; Sistema Nazionale di certificazione delle competenze di cui al d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13.

Si è poi fatto riferimento a professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, come gli specialisti della formazione e della ricerca, ad esempio il consigliere dell'orientamento, che comprende la categoria di professioni che valutano le capacità e le propensioni degli individui, li informano sulla struttura e le dinamiche del mercato del lavoro e dell'offerta educativa e formativa, li assistono nella individuazione dei percorsi più adeguati allo sviluppo e alla crescita personale, sociale, educativa e professionale. Sono esempi di tale professione: esperto informazione per i giovani, esperto regionale orientamento al lavoro, consigliere di orientamento scolastico e professionale.

Lo stesso esercizio collettivo ha considerato il portale europeo ESCO, del quale la tematica delle professioni costituisce uno dei tre pilastri. Nel dettaglio, il portale utilizza relazioni gerarchiche tra professioni, metadati e mappature che rimandano proprio alla Classificazione internazionale tipo delle professioni (*International Standard Classification of Occupations – ISCO*). Anche in questo caso il profilo professionale del *navigator* è stato ricondotto alla categoria dei consiglieri dell'orientamento.

In effetti, se si considerano i modelli a livello internazionale, <sup>(11)</sup> si può fare riferimento al *job profile* di *employment counsellors*, elaborato nell'ambito de *Programme for Employment and Social Solidarity* dalla Commissione Europea, che stabilisce i compiti e le funzioni del profilo dell'operatore del Centro per l'impiego, facendo riferimento alle competenze essenziali dello stesso.

---

<sup>(11)</sup> Per approfondire, si consiglia G. DI DOMENICO, S. SPATTINI, *What role for public employment services and what market for private stakeholders?* in *New European Approaches to long-term unemployment, series Studies in Employment and Social Policy*, Kluwer Law International, 2008.

In particolare, il documento nell'analizzare il profilo professionale dell'operatore dei Servizi per l'impiego per mezzo di un confronto internazionale, stabilisce che il processo di profilazione della professione e delle competenze relative a tale occupazione sono ben strutturati e considerati fondamentali nel modellare la qualità del servizio, al fine di soddisfare le crescenti esigenze lavorative dei vari Paesi. Peraltro, tale confronto risulta essere difficile, in quanto esiste di base una significativa differenziazione dei compiti e delle competenze di *employment counsellors*, nonché delle caratteristiche del processo di profilazione della figura. Tuttavia, il documento della Commissione ha individuato dei compiti e delle funzioni che si ripetono nell'analisi dei vari Paesi e che comportano delle competenze "chiave", pertanto è possibile generare un profilo comune di tale occupazione.

Invero, secondo la letteratura e l'indagine proposta dalla Commissione, i compiti di tali operatori comprendono, oltre a una significativa area di competenze in campo di collocamento, anche delle competenze trasversali di carattere orientativo, elementi di previdenza sociale e compiti amministrativi.

In particolare, le principali attività amministrative sono: attività di monitoraggio e di fornitura di servizi; attività dirette ad orientare il cliente; competenze in tema di colloqui e di valutazione (profilazione) di persone in cerca di lavoro e *follow-up*.

Pertanto, le funzioni e i compiti da svolgere risultano essere variegati, richiedendo dunque adeguate *soft* e *hard skills*. Quelli individuati per tale profilo, sono dei requisiti che potrebbero essere considerati simili, in una certa misura a quelli che caratterizzano la figura degli assistenti sociali, ma i compiti principali degli operatori richiedono un maggiore approccio equilibrato quando si

tratta di assistenza amministrativa e competenze in relazione alla categoria specifica di cliente <sup>(12)</sup>.

Tuttavia, il legislatore non ha tenuto conto di tali riferimenti per delineare il profilo professionale del *navigator*, probabilmente perché non è sufficiente una definizione attraverso i repertori pubblici delle professioni per definire un nuovo profilo professionale, in quanto bisogna considerare la realtà del mercato del lavoro italiano, che necessita di soggetti che abbiano conoscenze specifiche sul mercato, che sappiano utilizzare le moderne tecniche di mappatura delle competenze e che siano informati e in grado di attuare i percorsi di formazione possibili sul territorio regionale e/o nazionale. È, inoltre importante, che i *navigator* posseggano doti comunicative con le imprese, per potere offrire loro un interlocutore competente nel momento in cui si rivolgono ai Centri per l'impiego. Si tratta comunque di compiti che richiedono delle competenze specifiche ed esperienza nel ruolo, caratteristiche difficili da trovare in un'unica persona e da svolgere con professionalità <sup>(13)</sup>.

Invero, ad oggi il *navigator* collabora con gli operatori dei Centri per l'impiego al fine di garantire la realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma e assicurare i diritti e i doveri dei beneficiari, pertanto la definizione della figura si allontana da quelle presenti negli *standard* interni e internazionali e assume per alcuni versi, compiti e funzioni simili a quelli

---

<sup>(12)</sup> Cfr. L. SIENKIEWICZ, *European Commission – Job profiles and training for employment counsellors*, Brussels, 2012, p. 65.

<sup>(13)</sup> Si veda F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *La sfida dei navigator, che ci piacciono o no*, Bollettino ADAPT 5 marzo 2019, n. 9.

dell'operatore dei Centri per l'impiego, supportandolo nelle attività rivolte ai beneficiari del reddito di cittadinanza <sup>(14)</sup>.

#### 4. Uno sguardo al futuro: il ruolo dei *navigator*

La misura Reddito di cittadinanza ha comportato dei cambiamenti nelle prassi e nella operatività quotidiana dei Centri per l'impiego, in quanto oggi i Servizi per l'impiego non solo si relazionano con il nucleo familiare e non più con il singolo individuo come hanno storicamente fatto, ma si è introdotta una nuova funzione sociale ad una istituzione che in passato era dedicata alla attivazione lavorativa. Ne consegue la necessità di un profondo aggiornamento delle competenze degli operatori.

Essendo la domanda dell'utenza il risultato di una analisi degli operatori rispetto ai fabbisogni lavorativi del cittadino, il ruolo fondamentale ed articolato del personale dei Centri per l'impiego, sia operatori che *navigator*, è quello di fornire una pluralità di servizi e di rispondere a molteplici bisogni. Invero, il decreto che ha introdotto la misura Reddito di cittadinanza comporta un cambiamento del ruolo delle politiche del lavoro, che subentrano in parte alle politiche sociali, poiché alle prime vengono attribuiti compiti e competenze complessi a strutture storicamente non attrezzate su questo versante.

Inoltre, i nuovi operatori dei Servizi per l'impiego sono chiamati a rispondere a nuove esigenze del mercato del lavoro, la cui discontinuità lavorativa risulta essere una condizione caratteristica, come in tutti i Paesi europei. A proposito si riporta la corrente di

---

(14) Si veda F. SEGHEZZI, L. SERRANI, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 3.

pensiero che immagina in maniera dinamica il lavoro attraverso i c.d. mercati del lavoro transizionali, in cui continue “trasformazioni” si succedono nella vita. Tale processo di inter-transizione<sup>(15)</sup>, ossia di intermediazione e transizione continua, comporta la nascita di una nuova visione degli strumenti di *welfare*, che dovrebbero evolversi, in modo celere per poter adeguarsi ai cambiamenti tecnologici, alle nuove organizzazioni e agli emergenti bisogni sociali.

Inoltre, la teoria afferma che il cambiamento tecnologico potrebbe riportare delle ripercussioni sugli assetti sociali (principalmente nel lavoro) tali da rendere necessaria una istituzione che svolga la funzione di mediatore per rendere il progresso una opportunità e non un rischio. «Uno scenario “sociale e lavorativo” realistico è che nei prossimi anni si verificherà un rinnovamento dei ruoli lavorativi (quindi nuove professioni, nuove posizioni sociali).

Da qui la necessità che i Centri per l’impiego funzionino in modo adeguato<sup>(16)</sup>».

Come si è detto, essendo, il *navigator*, stato introdotto inizialmente come un profilo professionale nuovo, che necessitava di una specifica formazione, dovendo prendere in carico dei beneficiari, si immaginava che dovesse essere in grado di aiutare, accompagnare e sostenere direttamente l’utente nel delicato percorso di reinserimento lavorativo e sociale. Quanto invece stabilito dal bando Anpal prima e dal processo di contrattualizzazione dopo, è che il *navigator* svolge delle funzioni di completamento e soste-

---

(15) Si veda E. MANDRONE, D. RADICCHIA, A. SPIZZICHINO, *Inter-transizione: intermediazione e transizione lavorativa*, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 2015, LXIX, p. 1.

(16) Cfr. E. MANDRONE, M. D’EMILIONE, *Il ruolo dei servizi per l’impiego*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 57.

gno della figura degli operatori dei Centri per l'impiego, occupandosi esclusivamente della platea di beneficiari del Reddito di cittadinanza.

In effetti, ad oggi non si può affermare con certezza se la figura del *navigator* rappresenti una vera e propria novità nel mercato del lavoro italiano o se effettivamente si plasmerà e adatterà a immagine e somiglianza della figura dell'operatore, senza peraltro produrre alcuna innovazione e miglioramento nei Centri per l'impiego.

Si può comunque affermare che in un sistema economico come quello attuale, caratterizzato da continue innovazioni tecnologiche, da realtà produttive e organizzative in continua evoluzione e caratterizzate da dinamismo, dalla nascita di nuove figure professionali e da nuovi bisogni e richieste da parte dei lavoratori, le previsioni attuali relative a questo profilo sembrano non rispecchiare le aspettative iniziali, relative alla introduzione di una figura nuova che all'interno dei Centri per l'impiego sappia comprendere e gestire la complessa realtà e varietà del mercato del lavoro attuale <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Per approfondire si consiglia D. DE MASI, *Lavoro 2025. Il futuro dell'occupazione (e della disoccupazione)*, Marsilio, 2017.

Capitolo V.  
**Riflessioni conclusive:**  
*Chi sono i navigator?*

L'intento di questo lavoro è quello di fornire un quadro completo sulla istituzione della figura dei *navigator* in attuazione del principio di condizionalità previsto dal decreto n. 4/2018, che ha introdotto la misura di Reddito di cittadinanza.

Invero nel capitolo 1 si è ricostruito il percorso normativo che ha portato alla attuazione della misura Reddito di cittadinanza per mezzo della introduzione dei *navigator*, in particolare partendo dall'annuncio iniziale ad opera dell'allora Ministro del Lavoro fino alla firma delle convenzioni bilaterali tra Stato e Regioni.

Il capitolo 2 ha ripercorso la fase di contrattualizzazione dei *navigator*, partendo dal bando di concorso fino alla loro effettiva introduzione nei Centri per l'impiego, mentre il capitolo 3 attraverso una indagine sul campo che si è basata sulla somministrazione di interviste telefoniche semi-strutturate agli attori coinvolti, ha riflettuto sulla concreta risposta dei Centri per l'impiego alla introduzione delle nuove figure.

Il quarto capitolo ha posto in evidenza delle criticità che sono emerse durante lo studio della applicazione della normativa sulla nuova misura in relazione alla sua concreta attuazione, criticità venute in rilievo soprattutto a seguito delle interviste ai vari soggetti che operano nella rete dei Servizi per l'impiego.

In fine, questo nuovo capitolo si occupa di una ricostruzione generale dei fatti attraverso una analisi critica dei punti salienti che hanno interessato la vicenda.

## 1. Il reddito di cittadinanza

Come si è visto, la misura Reddito di cittadinanza, nonostante il *nomen iuris*, non può essere qualificata come un vero e proprio reddito di cittadinanza né come un reddito di base.

Secondo gli autori già citati, tale misura anche se condizionata a diverse forme di attivazione, presenta molte caratteristiche del reddito di base e comprende effetti di stimolo per l'aumento della domanda aggregata.

In sintesi, l'intervento del legislatore italiano sembra qualificarsi come un reddito minimo garantito, ossia «un reddito erogato subordinatamente alla verifica della condizione economica di colui che lo richiede, che presuppone la disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo <sup>(1)</sup>».

Presupposto alla base della introduzione dei *navigator* è il principio di condizionalità previsto dal decreto-legislativo n. 4/2018. Nel dettaglio tale principio integra la componente attiva della misura di Reddito di cittadinanza, senza la quale si tratterebbe di un mero sussidio assistenziale.

In effetti, la condizionalità prevede la attivazione del beneficiario secondo determinate modalità sancite dalla normativa in questione, al fine di potere usufruire del reddito di cittadinanza.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. S. TOSO, *op. cit.*, p. 17.

Si fa riferimento ad attività come l'obbligo del beneficiario a partecipare a misure di politica attiva del lavoro e ad accettare una nuova occupazione, nell'ottica del suo reinserimento nel mercato del lavoro ovvero, quando ciò non fosse possibile, di un suo coinvolgimento in percorsi di inclusione sociale.

L'intervento legislativo si può considerare effettivo, nel rispetto del principio di condizionalità, solo se i Centri per l'impiego sono adeguatamente organizzati e integrati dal nuovo personale, al fine di assicurare la implementazione degli interventi di politica attiva e il monitoraggio delle azioni dei beneficiari.

Bisogna tuttavia evidenziare che il disallineamento temporale tra la introduzione della misura Reddito di cittadinanza e il rafforzamento del personale dei Centri per l'impiego tramite la assunzione dei *navigator*, se da un lato ha comportato la immediata erogazione del beneficio economico a vantaggio dei beneficiari, dall'altro lato ha avuto come conseguenza un ritardo nella implementazione degli interventi di politica attiva del lavoro e dell'effettività della condizionalità <sup>(2)</sup>.

Di fatto, il soggetto principale con il compito di reinserimento di disoccupati nel mondo del lavoro è il sistema dei Centri per l'impiego, che ha come obiettivo la profilazione dei beneficiari del reddito di cittadinanza, l'individuazione dei fabbisogni formativi e l'onere di avanzare le tre proposte di lavoro rifiutate le quali si rinuncia al reddito stesso.

Come si è detto, al fine della realizzazione del progetto complessivo risulta quindi necessario un corretto funzionamento dei Centri per l'impiego e la presenza di offerte di lavoro da parte

---

(2) Si veda M. MARROCCO, S. SPATTINI. *Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?* in M. MARROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 12.

delle imprese attraverso un dialogo diretto con i Servizi per l'impiego <sup>(3)</sup>.

Peraltro, il disegno complessivo della misura prevede anche il coinvolgimento dei soggetti accreditati ai Servizi per il lavoro per l'implementazione delle politiche attive nei confronti dei beneficiari, in particolare attraverso l'assegno di ricollocazione, che contribuisce all'attuazione effettiva della condizionalità.

Ma, per l'attuazione concreta della condizionalità legata all'offerta di lavoro "congrua", occorre che vi siano delle opportunità di occupazione per i beneficiari. Come emerge anche dall'indagine condotta, oltre alla capacità di azione della rete dei Servizi per l'impiego, è fondamentale uno sguardo all'andamento generale dell'economia, che deve essere in grado di fornire un adeguato livello di domanda di lavoro e di fatto, dare la possibilità di offrire dei posti di lavoro.

In particolare, bisogna considerare il divario tra Nord e Sud del Paese dal punto di vista del tessuto economico-imprenditoriale del territorio per comprendere come tale misura risulti essere non efficace nelle regioni del Sud, dove già il REI non aveva raggiunto gli obiettivi prefissati.

Inoltre, l'intervento si rivolge per lo più ai nuclei familiari che vivono in condizioni di povertà, quindi si fa riferimento alla c.d. multidimensionalità della povertà, ponendo attenzione in parte alle problematiche che esulano dalla sfera lavorativa e che attengono all'ambito sociale e relazionale e che necessitano di essere

---

<sup>(3)</sup> Cfr. F. SEGHEZZI, *Il rischio di una eterogenesi dei fini*. in M. MAROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 23.

affrontate prima della questione lavorativa, come è emerso dalle interviste.

Essendo il Reddito di cittadinanza un intervento di politica sociale volta al contrasto alla povertà e a favore dell'inclusione, sarebbe anche opportuno, come per l'ambito lavorativo, il coinvolgimento dei privati che agiscono in questo settore, in modo da ottimizzare le risorse sul territorio che si occupano di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

In conclusione, per verificare effettivamente l'efficienza della misura bisognerebbe effettuare il monitoraggio della implementazione della stessa, in modo da effettuare una analisi in termini di dati sull'efficacia e l'impatto del Reddito di cittadinanza <sup>(4)</sup>.

La valutazione della stessa avverrà a seguito della concreta attuazione della condizionalità e degli esiti della attivazione verso il lavoro dei beneficiari del reddito.

## 2. Il ruolo dei *navigator*

Per quanto concerne i *navigator*, si è reso evidente come il ruolo di questa figura sia cambiato più volte nel corso dell'iter legislativo.

In effetti, la sua definizione è passata dall'art 12, comma 3, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 che attribuiva loro il «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale, alla l. n. 26/2019 di conversione del decreto, che in attuazione dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni nel mese di marzo 2019, ha assegnato ai

---

<sup>(4)</sup> Cfr. S. SPATTINI, *L'efficacia e l'impatto del reddito di cittadinanza*, in M. MARCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 36.

*navigator* il compito di offrire «assistenza tecnica» ai Centri per l'impiego.

Dunque, con la legge di conversione i *navigator*, che erano stati definiti come funzionari di prima linea con contatto diretto con i beneficiari del reddito di cittadinanza, sono divenuti addetti al supporto tecnico ai Centri per l'impiego e ai suoi operatori <sup>(5)</sup>.

Il bando pubblicato da Anpal per la selezione delle professionalità necessarie all'avvio del reddito di cittadinanza ha ribadito che il compito principale dei *navigator* fosse quello di offrire un'assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego.

L'avviso pubblico era attento a non inserire alcuna gerarchia tra gli operatori regionali e i *navigator* assunti dall'Anpal, in quanto ha stabilito che il *navigator* «supporta», «collabora», offre «assistenza», non dirige né decide, ma co-gestisce l'attività dei Centri per l'impiego, in modo da inserire correttamente le nuove figure nell'architettura costituzionale, nel rispetto della competenza concorrente tra Stato e Regioni <sup>(6)</sup>.

In seguito, l'intesa in Conferenza Stato-Regioni ha sancito che qualunque intervento effettuato in materia di assistenza tecnica debba essere preventivamente concordato con le Regioni, rinviando a convenzioni bilaterali che ciascuna Regione ha dovuto siglare con lo Stato per definire il ruolo dei *navigator*.

Le convenzioni bilaterali sottoscritte successivamente, nel definire le modalità attraverso le quali i *navigator* sarebbero stati operativi nei Centri per l'impiego, nella maggior parte hanno ristabilito

---

<sup>(5)</sup> Si veda G. IMPELLIZZIERI, *Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator*, Bollettino ADAPT 6 maggio 2019, n. 17.

<sup>(6)</sup> ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della l. 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

la possibilità del contatto diretto dei *navigator* con i beneficiari del reddito, tornando così alla misura originaria.

A conclusione della procedura selettiva, Anpal Servizi, ha delineato i compiti e le funzioni dei *navigator*, che si possono sintetizzare come segue:

«Compito principale del *Navigator* è supportare gli operatori dei Centri per l'Impiego (Cpi) nella realizzazione di un percorso che coinvolga i beneficiari del Reddito di Cittadinanza dalla prima convocazione fino all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua.

A questo si aggiunge la possibilità per ogni singola Regione di prevedere compiti e responsabilità supplementari per i *navigator*, previa la firma di una convenzione con Anpal Servizi.

Durante il primo appuntamento vengono completate le attività di verifica preliminare dei requisiti, e vengono raccolte le informazioni sul nucleo familiare.

*Navigator* e operatori dei Cpi iniziano a lavorare al Patto per il Lavoro, ossia un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo personalizzato per ogni singolo beneficiario.

Si inizia registrando le esigenze e aspettative della persona, per poi analizzare le caratteristiche del mercato del lavoro di riferimento, con i suoi specifici trend occupazionali e professionali.

Viene così creata una mappa delle opportunità, degli incentivi e dell'offerta formativa, e assieme al beneficiario si definiscono le attività propedeutiche all'inserimento lavorativo.

Una volta sottoscritto il Patto per il Lavoro occorre controllarne l'attuazione. In particolare, il *navigator* aiuta i Centri per l'impiego a:

– organizzare incontri di verifica delle azioni svolte dai beneficiari;

- fornire ai beneficiari supporto operativo e motivazionale;
- verificare il rispetto della normativa e degli impegni assunti dai beneficiari;
- organizzare laboratori di ricerca attiva del lavoro e a scegliere strumenti e metodologie per condurli al meglio.

La firma del Patto permette ad Anpal di assegnare al beneficiario l'Assegno di Ricollocazione, ed è compito dei *navigator* assistere i Cpi nella definizione del programma previsto nell'ambito del servizio di assistenza alla ricollocazione (Programma di Ricerca Intensiva).

L'ultimo *step* è la proposta al beneficiario di un'offerta congrua di lavoro. Cpi e *navigator* lavorano per:

- cercare e selezionare le opportunità più adatte per ogni singolo beneficiario;
- fornire consulenza ai referenti aziendali su possibili soluzioni contrattuali, incentivi e agevolazioni;
- supportare le aziende tramite un'attività di preselezione;
- monitorare l'andamento del rapporto lavorativo e la soddisfazione di beneficiari e aziende (7)».

Tuttavia, a seguito dell'indagine sul campo che è stata riportata nel capitolo 3 e che ha coinvolto i vari operatori dei Servizi per l'impiego a più livelli, sono sorte delle criticità e dei difetti di natura tecnica, che sono venute in rilievo nella seconda fase di attuazione della misura Reddito di cittadinanza.

---

(7) ANPAL SERVIZI. (2019) Cosa fanno i *navigator*?

### 3. Le criticità

Come si è detto, dall'indagine condotta si evince che per svolgere le attività loro richieste, i *navigator* dovrebbero possedere particolari conoscenze teoriche e competenze per cui è necessaria l'esperienza nel settore.

In realtà, nella fase di selezione di queste figure, per ragioni di celerità, si è dato spazio a criteri come il voto di laurea a scapito di quello relativo all'esperienza.

Inoltre, in alcuni Centri mancano gli spazi per ospitare dei nuovi operatori, che peraltro non sono autorizzati ad accedere al portale della Regione.

Per quanto concerne la forma contrattuale delle nuove figure, essendo di fatto dei collaboratori coordinati e continuativi, non sono considerati dei dipendenti statali, di conseguenza non possono effettuare autonomamente atti di natura amministrativa come la stesura del Patto per il Lavoro o della Dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare, per i quali occorre la presenza di un operatore pubblico.

Peraltro, essendo stati loro assegnati degli obiettivi che possono essere considerati indice di autonomia, assieme alla mancanza di vincoli di orario, si delinea una figura autonomia.

Di conseguenza, l'efficacia del loro intervento e della stessa misura di Reddito di cittadinanza dipende in buona parte dalla loro iniziativa: i risultati da perseguire, prima ancora che dal contesto normativo e logistico, dipenderebbero dallo spirito di iniziativa di ciascuno.

In effetti, l'aspetto più critico della misura Reddito di cittadinanza sembra essere l'attuazione della condizionalità e il ruolo dei Cen-

tri per l'impiego, che in poco tempo avrebbero dovuto essere in grado di convocare i beneficiari <sup>(8)</sup>.

Pertanto, la circ. n. 3/2019 di Anpal – considerata tardiva rispetto alla entrata in vigore delle disposizioni normative relative alla nuova misura – avrebbe potuto stabilire delle regole procedurali più stringenti per far sì che la misura Reddito di cittadinanza fosse in concreto operativa. Di fatto, si prevede che la misura in questione verterà maggiormente sul fronte delle politiche assistenziali, in quanto gli operatori dei centri per l'impiego non possono ad oggi fare affidamento su direttive operative per la gestione dei beneficiari <sup>(9)</sup>.

Inoltre, ad oggi risulta legittimo dubitare sulla effettiva esistenza di un nuovo profilo professionale e per quanto concerne lo sviluppo della figura in un'ottica futura, risulta difficile definirla come centrale nel mercato del lavoro.

Di fatto, sulla base delle mansioni che effettivamente i *navigator* svolgono nei Centri per l'impiego, si potrebbero forse considerare una ridefinizione e sistematizzazione del profilo professionale dell'operatore dei Centri per l'impiego.

Ci si è chiesti dunque se l'introduzione dei *navigator* poteva essere l'unico modello possibile per rispondere alle esigenze del mercato di lavoro o se effettivamente si potevano considerare delle alternative più efficaci.

---

<sup>(8)</sup> Per approfondire si veda S. SPATTINI, *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Bollettino ADAPT*, 8 gennaio 2019.

<sup>(9)</sup> Si veda S. SPATTINI, *Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza*, in *Bollettino ADAPT*, 25 novembre 2019.

#### 4. I modelli alternativi all'introduzione dei *navigator*

Le varie criticità che emergono dalle interviste condotte e dai capitoli precedenti, si sono rivelate un punto di inizio utile ad analizzare eventuali modelli che potevano essere considerati una risposta alternativa alle esigenze del mercato del lavoro italiano.

In effetti, in molti hanno riflettuto sui difetti della misura Reddito di cittadinanza in relazione alle esigenze del mercato del lavoro italiano.

In proposito, si è proposta la drastica riduzione della qualificazione del Reddito di cittadinanza da “politica del lavoro” a misura assistenziale, dal momento che nella platea dei fruitori di questa forma di assistenza non sono più di un quarto quelli che hanno possibilità effettive di inserimento o reinserimento nel tessuto produttivo <sup>(10)</sup>.

Secondo l'esperienza dei Paesi più avanzati, è necessario che la persona cui si eroga un trattamento di disoccupazione debba essere “presa in carico” da una persona che la segue giorno per giorno, incoraggiandola, consigliandola e al tempo stesso verificandone la disponibilità al lavoro l'impegno nella ricerca della nuova occupazione. Inoltre, per aiutare il disoccupato ad introdursi nel complesso mercato del lavoro occorre un buon servizio di orientamento professionale, che in altri Paesi è svolto dalla figura del *job advisor*, dotata di una robusta preparazione professio-

---

<sup>(10)</sup> Si veda l'intervista a P. Ichino in D. BONECCHI, *Riflessioni sui difetti gravi della politica sociale e del lavoro degli ultimi mesi e su quello che invece occorrerebbe fare, mentre in Lombardia parte la non facile cooperazione tra i neoassunti co.co.co. di ANPAL Servizi e le strutture pubbliche di servizio al mercato del lavoro*, in *Il Foglio*, 7 novembre 2019.

nale, acquisita con un periodo di formazione post-laurea, preparazione che i *navigator* non sembrano possedere <sup>(11)</sup>.

Da questo punto di vista risultano essere utili le agenzie private di servizi al mercato del lavoro, la cui presenza potrebbe consentire all'amministrazione pubblica che volesse realizzare un servizio integrato di collocamento e formazione di attingere da esse personale molto qualificato. Inoltre, con il sistema dei *voucher* erogati dall'amministrazione pubblica per finanziare la fruizione da parte delle persone di servizi erogati da privati, si può stabilire un coordinamento tra l'una e gli altri <sup>(12)</sup>.

Storicamente, già tramite le Politiche Attive per il Lavoro (PAL) <sup>(13)</sup>, il Libro Bianco su *Crescita, competitività, occupazione* del dicembre 1993, esortava il passaggio da interventi di integrazione al reddito a misure di attivazione dei disoccupati <sup>(14)</sup>. Il Libro spingeva alla modernizzazione dei Centri pubblici per l'impiego, non attraverso un particolare modello organizzativo, ma piuttosto suggerendo l'utilizzo di meccanismi di *Management By Objective*, ossia l'utilizzo di parametri quantitativi misurabili, di verifica dell'efficienza e dell'efficacia del servizio pubblico, nonché la indicizzazione delle attività dei Servizi per l'impiego sulla base dei tempi di erogazione delle politiche per l'occupazione.

---

<sup>(11)</sup> *Ibidem*.

<sup>(12)</sup> *Ibidem*.

<sup>(13)</sup> Per un approfondimento sulle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) in Europa, cfr. N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego*, in *DLRI*, 2005, n. 108, pp. 558 ss.

<sup>(14)</sup> Si veda COM (1993) 700 C.C.E., *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo – Libro bianco*.

Con il tempo tale strategia è stata rafforzata dalla introduzione della *flexicurity*, ossia una strategia coordinata di riforma delle politiche per l'occupazione. In particolare, secondo questo approccio, le politiche per l'occupazione europee si occupano di attivare i disoccupati, espulsi dal mercato a fronte della flessibilità del sistema, in modo da essere ricollocati in modo celere nello stesso mercato.

Di recente, la Commissione <sup>(15)</sup> ha definito i Servizi per l'impiego come “agenzie di transizione”, richiedendone l'assunzione di un ruolo più “globale”, di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della definizione dei profili, dell'organizzazione della formazione, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti <sup>(16)</sup>.

In generale, da una analisi effettuata da Eurostat <sup>(17)</sup> emerge che l'investimento nei servizi per il lavoro tenda a risultare più produttivo rispetto all'obiettivo della diminuzione del numero di disoccupati, rispetto alla crescita della spesa per le politiche attive. In effetti, dall'analisi si nota che i Paesi che hanno aumentato la spesa per i servizi e diminuito quella per le politiche attive, sono di fatto i territori in cui la platea di disoccupati è cresciuta meno o diminuita <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Si veda COM (2010) 682 DEF., *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*.

<sup>(16)</sup> Cfr. F. BERGAMANTE, M. MAROCCO, *Le politiche attive del lavoro dall'Europa all'Italia: ora o mai più*, in L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *op. cit.*, p. 35 ss.

<sup>(17)</sup> Si veda EUROSTAT, *Spesa in percentuale sul Pil per Servizi per il lavoro e Misure di politica attiva (asse six) e variazioni percentuali (asse dx)*, Anni 2007 e 2015, 2015.

<sup>(18)</sup> Cfr. L. ROSSOTTI, P. RELLA, A. FASANO, P. DI NICOLA, *op. cit.*, p. 35 ss.

Finora in Italia la questione istituzionale – definibile in estrema sintesi come costituita da un centro privo di forti poteri di controllo e diversi livelli diseguali di sviluppo tra i Centri per l'impiego di varie Regioni – è stata ritenuta la fonte principale della scarsa capacità di rafforzamento delle PAL italiane.

In tema di politiche attive, i modelli <sup>(19)</sup> adottati nei principali Paesi europei sono molto variegati e le condizionalità previste a fronte della concessione di un reddito minimo o di un reddito di cittadinanza variano in modo rilevante: da una disciplina più restrittiva che impone l'accettazione di qualsiasi lavoro sia offerto al beneficiario, pena la perdita del beneficio, a una impostazione più liberale, che punta sugli effetti di politiche attive del lavoro e della formazione e su incentivi che rendano remunerativo il ritorno ad un rapporto di lavoro stabile <sup>(20)</sup>.

Ad oggi gli istituti di tutela previdenziale restano distinti dalle misure di assistenza sociale, ma tali confini risultano essere più sfumati, perché alcune tutele previdenziali non hanno forti nessi con i percorsi lavorativi e anche perché istituti assistenziali come il reddito di cittadinanza potrebbero acquisire una funzione di sostegno al lavoro povero, più che quella di contrasto alla povertà <sup>(21)</sup>. Nel caso italiano, i fondi stanziati dalla legge di bilancio

---

<sup>(19)</sup> Per una analisi comparata dei diversi modelli europei di reddito minimo garantito cfr. M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *RDSS*, 2018, 2, p. 189 ss.

<sup>(20)</sup> Cfr. M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU (2018), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*. Il Mulino p. 22.

<sup>(21)</sup> Si veda M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 28 ss.

2019 per il potenziamento dei Centri per l'impiego attraverso le nuove risorse umane assunte da Anpal, potevano essere stanziati, in parte, per supportare i Servizi Sociali, il cui carico di lavoro risulta essere elevato, se si considera il numero di beneficiari di Reddito di cittadinanza che non può essere introdotto in un percorso lavorativo, ma che necessita di altro tipo di supporto.

In generale, va considerato che i livelli di reddito minimo garantito in quasi tutti i Paesi europei non sono sufficienti a fare uscire i beneficiari dalla condizione di povertà <sup>(22)</sup>, bensì ne riducono l'intensità. Va ribadito poi che il contrasto alla povertà richieda strumenti ulteriori e più complessi rispetto ai trasferimenti monetari. In particolare, tale strumento di *welfare* dovrebbe essere integrato da politiche di servizi, di formazione e di attivazione necessari a produrre effetti di inclusione sociale dei beneficiari e permettere loro di uscire dallo stato di povertà. In effetti, sono strumenti da inserire nelle politiche generali di sostegno alla crescita e alla creazione di lavoro. In effetti le esperienze europee, nella loro varietà, potrebbero fornire degli esempi utili per le *politiche* da adottare nel nostro Paese <sup>(23)</sup>.

Sembra utile, in relazione ai modelli alternativi rispetto a quello introdotto dal legislatore italiano, considerare le misure di contrasto alla povertà adottate in alcuni dei principali Paesi europei.

In Germania i *Jobcentres*, che corrispondono ai Centri per l'impiego italiani, hanno come compito principale quello di so-

---

<sup>(22)</sup> Sulla questione della povertà, si veda P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lavoro e Diritto*, 2019, n. 1, 6; C. SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, 2016, 4, 717 ss.

<sup>(23)</sup> Si veda M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 28 ss.

stenere il reingresso nel mercato del lavoro dei beneficiari, con appositi professionisti interni che tengono contatti con le aziende alla ricerca di personale da assumere, anche tramite sussidi e/o incentivi, tuttavia svolgono anche funzioni assistenziali, con servizi *ad hoc* per l'alloggio e l'accesso ai servizi sociali.

Dal punto di vista della condizionalità all'attivazione, quello tedesco risulta essere un impianto fortemente condizionato alle prestazioni, in effetti il beneficiario ha l'obbligo di dimostrare di essere attivamente alla ricerca di lavoro per non incorrere in sanzioni. Il tal caso il disoccupato è tenuto ad accettare qualunque proposta di lavoro venga avanzata o comunque l'inserimento in piani di attivazione.

Da questo punto di vista, il modello assume le sembianze del *workfare* anglosassone, caratterizzato da una forte pressione sui disoccupati e persone in cerca di prima occupazione al rapido inserimento lavorativo. È comunque prevista una gradazione delle misure di attivazione nei confronti dei gruppi più vulnerabili, come ad esempio i disoccupati di lungo periodo, i percettori di sussidio più difficili da riallocare per la presenza di svantaggi multipli, i rifugiati richiedenti asilo. Nei loro confronti i *Jobcentres* prevedono dei programmi specifici attraverso servizi di formazione e orientamento <sup>(24)</sup>.

In Inghilterra l'insieme di misure volte a garantire un reddito minimo ai cittadini inglesi sono tante, così come gli interventi attualmente in essere. Per questo motivo, è difficile individuare una unica misura di reddito minimo, ma piuttosto un complesso schema di misure connesse tra loro, difficili da considerare singolarmente: si parla di un "sistema radiale" di reddito minimo, in

---

<sup>(24)</sup> Cfr. M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 113 ss.

cui è l'insieme delle misure a fornire un universalismo selettivo e non una singola politica.

Si tratta di uno schema di *social assistance* a carattere nazionale e centralizzato – anche se gestito localmente dai *JobcentrePlus* per alcuni aspetti – ma con scarsa discrezionalità e un sistema di monitoraggio a livello nazionale, che gestisce i diritti esigibili di tutti i cittadini <sup>(25)</sup>.

Nei Paesi scandinavi le prestazioni di *welfare* relativamente elevate corrispondono ad elevate spese in politiche attive. In quest'area è presente un sistema duale di protezione dalla disoccupazione: il “sistema Ghent” di assicurazioni gestite dalle casse sindacali, che vengono co-finanziate dallo Stato e che operano nel mercato del lavoro e le prestazioni di reddito minimo fuori dal mercato del lavoro, ma comunque in contatto con esso. La combinazione delle due istituzioni ha costituito una garanzia contro la tendenza al capitalismo e a competere al ribasso di questi Paesi.

In effetti, come sottolineano gli storici del *welfare*, i grandi sindacati nordici sono stati incentivati a vigilare sulla sostenibilità di tale strumento di parità con il capitale e ciò ha comportato una incidenza positiva sul tasso di occupazione e ingenti politiche attive del lavoro, necessarie a impedire che i periodi di disoccupazione si prolungassero a causa di dissonanze tra domanda e offerta di competenze. Ne è conseguita anche una vigilanza sugli abusi, mantenendo però elevate prestazioni come: tassi di sostituzione del salario, lunghezza della fruizione, etc. <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Cfr. M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 186 ss.

<sup>(26)</sup> Cfr. M. GANDIGLIO, F. BASSANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 153 ss.

Di recente, molti Paesi europei tra cui l'Olanda, hanno deciso di affidare ad agenzie private il compito di supportare i disoccupati nella ricerca di una occupazione, utilizzando bandi pubblici e controlli rigidi per impedire il *creaming* <sup>(27)</sup>. Tuttavia, il compito di controllare lo stato di disoccupazione è rimasto sempre onere dei Centri per l'impiego pubblici <sup>(28)</sup>.

L'attività dei Centri per l'impiego è caratterizzata da una alta intensità di lavoro, tuttavia oggi attraverso il *web* e la diffusione delle grandi banche dati è aumentata la produttività di chi vi opera. In ogni caso risulta essere un criterio importante per l'efficienza dei Centri per l'impiego, il rapporto tra personale interno e il numero di disoccupati che gestisce: ad esempio in Germania ogni operatore può prendere in carico un massimo di 70 disoccupati, mentre in Inghilterra e nei Paesi scandinavi si scende a un numero di 30 disoccupati.

Si dovrebbe in ogni caso trattare di operatori e funzionari con particolari competenze professionali, per cui sono necessari dei percorsi di formazione dedicati.

Testimone del valore attribuito a questa professione in questi Paesi europei è l'esistenza di associazioni degli operatori e dei funzionari dei Servizi per l'impiego <sup>(29)</sup>.

In proposito l'OCSE in varie occasioni <sup>(30)</sup>, ha ribadito che i Servizi pubblici per l'impiego dovrebbero assumere un «ruolo globale di fornitori di servizi nel campo della valutazione delle competenze, della definizione di profili lavorativi, dell'organizzazione

---

<sup>(27)</sup> Ossia la tendenza a riservarsi i lavoratori più facili da collocare.

<sup>(28)</sup> Cfr. E. REYNERI, *I centri pubblici per l'impiego*, in M. GANDIGLIO, F. BASANINI, V. SPINI, T. TREU, *op. cit.*, p. 239 ss.

<sup>(29)</sup> Cfr. E. REYNERI, *op. cit.*, p. 242.

<sup>(30)</sup> Si veda per esempio la Commissione europea (2010).

della formazione, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti».

In particolare, perché il processo di *job matching* dei Centri per l'impiego funzioni correttamente è necessario un alto capitale sociale, ossia che vi siano diffusi rapporti di fiducia che leghino tali servizi alle imprese, tramite un dialogo frequente tra i due attori. Ciò comporta che i funzionari dei Servizi per l'impiego siano adeguatamente formati in questo senso.

Ma come testimonia l'OCSE, l'Italia è il Paese dell'Europa occidentale che investe meno nei Servizi pubblici per l'impiego. Ne consegue la grave carenza di personale, che si occupa fondamentalmente di gestione dei servizi amministrativi, spesso in assenza di attrezzature adeguate e una distribuzione territoriale degli operatori squilibrata, che non risponde ai bisogni dei mercati locali, ma a criteri storici o politici. Si consideri che un operatore in Italia dovrebbe occuparsi di circa 150 disoccupati. Inoltre, scarsa attenzione è stata posta sulla loro formazione <sup>(31)</sup>.

Si deduce che una alternativa credibile alla assunzione dei *navigator* poteva tradursi nello stanziamento di fondi destinati alle Regioni per la stabilizzazione del personale precario, per la formazione del personale già operativo e per l'assunzione di nuovo personale che potesse attuare il principio di condizionalità.

## 5. Conclusioni

Ad oggi la sfida è di trovare la giusta soluzione per il funzionamento della misura Reddito di cittadinanza, in una ottica di mi-

---

<sup>(31)</sup> Cfr. E. REYNERI, *op. cit.*, p. 245 ss.

glioramento, come «occasione per rilanciare l'inclusione di gruppi vulnerabili e svantaggiati», ma per ottenere tale risultato occorrerebbe probabilmente modificare in parte la norma <sup>(32)</sup>.

Nel dettaglio, la misura Reddito di cittadinanza si è rivelata soprattutto un intervento di contrasto alla povertà, in quanto il 70 per cento degli aventi diritto non verrà inserito nel percorso di inserimento lavoratori tramite i Centri per l'impiego e i *navigator* <sup>(33)</sup>.

Pertanto, una soluzione per un funzionamento adeguato della misura come politica attiva del lavoro potrebbe essere quella di ripartire da una “vera attuazione della fase due <sup>(34)</sup>”, coinvolgendo non solo i percettori del reddito ma potenzialmente tutti i lavoratori che ne hanno bisogno, con la finalità di costruire un quadro unitario del sistema delle politiche attive che possa consentire il funzionamento di un mercato del lavoro moderno nel quale transizioni e sicurezza possano far parte di un unico disegno con al centro il lavoratore <sup>(35)</sup>.

In effetti, il mercato del lavoro italiano necessita di soggetti che abbiano conoscenze specifiche sul mercato, che sappiano utilizzare le moderne tecniche di mappatura delle competenze e che siano informati e in grado di attuare i percorsi di formazione possibili sul territorio regionale e/o nazionale.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *La sfida dei navigator, che ci piacciono o no*, Bollettino ADAPT 5 marzo 2019, n. 9.

<sup>(33)</sup> Per approfondire si veda INPS (2019) *Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di Inclusione. Osservatorio statistico. Dati provvisori aggiornati all'8 ottobre 2019*.

<sup>(34)</sup> Si veda F. SEGHEZZI, *Le sfide del nuovo governo. Politiche attive, serve un sistema più moderno*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2019.

<sup>(35)</sup> *Ibidem*.

È, inoltre importante, che i *navigator* posseggano doti comunicative con le imprese, in modo da offrire loro un interlocutore credibile nel momento in cui si rivolgono ai Centri per l'impiego. Si tratta comunque di compiti che richiedono delle competenze specifiche ed esperienza nel ruolo, caratteristiche difficili da trovare in un'unica persona e da svolgere con professionalità.

Il sistema economico attuale, caratterizzato da continue innovazioni tecnologiche, da realtà produttive e organizzative in continua evoluzione e caratterizzate da dinamismo, dalla nascita di nuove figure professionali e da nuovi bisogni e richieste da parte dei lavoratori, le previsioni attuali relative a questo profilo sembrano non rispecchiare le aspettative iniziali, relative alla introduzione di una figura nuova che all'interno dei Centri per l'impiego sappia comprendere e gestire la complessa realtà e varietà del mercato del lavoro attuale <sup>(36)</sup>.

Invero, gli operatori dei Servizi per l'impiego sono chiamati a rispondere a nuove esigenze del mercato del lavoro, la cui discontinuità lavorativa risulta essere una condizione caratteristica, come in tutti i Paesi europei.

Anche sulla base della prospettiva dei mercati del lavoro transizionali, di cui si è detto, il cambiamento tecnologico potrebbe riportare delle ripercussioni sul lavoro, tali da rendere necessaria una istituzione che svolga la funzione di mediatore per rendere il progresso una opportunità e non un rischio.

Dallo scenario sociale e lavorativo analizzato in questo lavoro scaturisce che nei prossimi anni si prospetta un rinnovamento dei

---

<sup>(36)</sup> Per approfondire si consiglia D. DE MASI, *Lavoro 2025. Il futuro dell'occupazione (e della disoccupazione)*. Marsilio, 2017.

ruoli lavorativi, che dovrà essere affrontato dai Servizi pubblici per l'impiego e dai soggetti privati che si occupano di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Da qui la necessità che i Centri per l'impiego funzionino in modo adeguato <sup>(37)</sup>».

---

<sup>(37)</sup> Si veda E. MANDRONE, M. D'EMILIONE. *Il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, p. 57.

## Bibliografia

### Fonti bibliografiche

AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO EMILIA-ROMAGNA (2019), *Piano della performance 2019*

ANPAL SERVIZI (2017), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*

ANPAL SERVIZI (2019), *Al via oggi la fase 2 del reddito di cittadinanza*

ANPAL SERVIZI (2019), *Cosa fanno i navigator?*

ANPAL SERVIZI (2019), *Identikit del navigator. Un'indagine di Anpal Servizi identifica il profilo medio dei 2980 Navigator selezionati*

ANPAL SERVIZI (2019), *La formazione dei navigator*

ANPAL SERVIZI (2019), *Navigator: dal 19 luglio contratti, orientamento e formazione*

ANPAL SERVIZI (2019), *Selezione dei 2.980 Navigator: identikit dei 53.907 candidati ammessi. Il profilo medio ricostruito dal monitoraggio di Anpal Servizi*

ANPAL SERVIZI (2019), *Navigator: i posti disponibili per città e regione. Ecco il piano di distribuzione geografica dei navigator per uniformare gli standard di servizio su tutto il territorio nazionale*

INAPP (2013), *Atlante del lavoro per la costruzione del Repertorio Nazionale delle qualificazioni di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 13/2013*

BACCHINI, F. (2019), *Reddito di cittadinanza: cosa potrà fare il navigator freelance*, in *Ipsos Quotidiano*, 9 febbraio

BALDINI, M., BUSILACCHI, G., GRILLO, G. (2018), *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *RDSS*,

BARBIERI, P. (2019), *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lavoro e Diritto*,

BONECCHI, D. (2019), *Riflessioni sui difetti gravi della politica sociale e del lavoro degli ultimi mesi e su quello che invece occorrerebbe fare, mentre in Lombardia parte la non facile cooperazione tra i neoassunti co.co.co. di Anpal Servizi e le strutture pubbliche di servizio al mercato del lavoro*, in quotidiano "Il Foglio", 7 novembre

BORJAS, G.J. (2010), *Economia del lavoro*, Brioschi

BRESCIANI, P.G. (2017), *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale*, Franco Angeli

BRONZINI, G. (2017), *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Gruppo Abele

CASADEI, T. (2017), *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul reddito di cittadinanza*, Giuffrè

CASANO, L. (2017), *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, n. 3

COMMISSION RECOMMENDATIONS EC 29/10/2009, *Official Journal of the European Union 10/11/2009* (trad. Classificazione

internazionale delle professioni, Commissione Europea, Raccomandazione del 29 ottobre 2009)

COUNTOURIS, N., FREEDLAND, M. (2005), *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego*, in *DLRI*, n. 108

CORAZZA, L. (2013), *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, n. 139

DAGNINO, E. (2019), *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in *DRI*, n. 3

DE MASI, D. (2017), *Lavoro 2025. Il futuro dell'occupazione (e della disoccupazione)*, Marsilio

DE MINICIS, M. (2018), *Precariato e politiche sociali: quali soluzioni?*, in *Economia e Politica*, 27 agosto

DI DOMENICO, G., SPATTINI, S. (2008), *What role for public employment services and what market for private stakeholders?*, in *New European Approaches to long-term unemployment, series "Studies in Employment and Social Policy"*, Kluwer Law International

D'OGNIA, M. (2015), *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*

EUROSTAT (2015), *Spesa in percentuale sul Pil per Servizi per il lavoro e Misure di politica attiva (asse six) e variazioni percentuali (asse dx), Anni 2007 e 2015*

FELTRI, S. (2018), *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché, Paper FIRST*, 18 maggio

FERRARESI, M. (2018), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli,

GANDIGLIO, M., BASSANINI, F., SPINI, V., TREU, T. (2018), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Il Mulino

GIUBILEO, F. (2019), *Navigator & Case management: istruzioni per l'uso*, in *Bollettino ADAPT*, 17 aprile

IMPELLIZZIERI, G. (2019), *Cosa fanno i navigator? Finalmente una risposta (prima del fischio di inizio)*, in *Bollettino ADAPT*, n. 29

IMPELLIZZIERI, G. (2019), *Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator*, in *Bollettino ADAPT*, n. 17

INPS (2019), *Manuale del Reddito di cittadinanza (Rdc) e Pensione di cittadinanza (Pdc)*

INPS (2019) *Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di Inclusione. Osservatorio statistico. Dati provvisori aggiornati all'8 ottobre 2019*

ISTAT (2011), *Navigatore delle professioni*

ISTAT (2019), *Report Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*

MAGNANI, M. (2004), *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro* in *DLRI*, n. 101

MANDRONE, E., RADICCHIA, D., SPIZZICHINO, A. (2015), *Inter-transizione: intermediazione e transizione lavorativa*, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, gennaio-marzo

MAROCO, M., SPATTINI, S., (a cura di) (2019), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?)*

*funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press

OLIVIERI, A. (2017), *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?* Giappichelli,

OLIVIERI, L. (2016), *Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale*, in *Bollettino ADAPT*, 6 dicembre

ORSI, E.C. (2018), *Alle origini del reddito di cittadinanza, Teorie economiche e welfare state dal XVI secolo a oggi*, Nerbini

PRIOSCHI, M. (2019), *L'offerta di lavoro del reddito di cittadinanza può essere un contratto o una candidatura*, in *Quotidiano del Lavoro*, 20 novembre

RAVELLI, F. (2018), *Condizionalità e "merito" nel sistema di sicurezza sociale italiano*, in *DML*

RAVELLI, F. (2018), *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli

ROSSOTTI, L., RELLA, P., FASANO, A., DI NICOLA, P. (2018), *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli

SARACENO, C. (2016), *Povert  ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*

SEGHEZZI, F. (2019), *Le sfide del nuovo governo. Politiche attive, serve un sistema pi  moderno*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre

SEGHEZZI, F., SERRANI, L., SPATTINI, S. (2019), *Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo*, in *Professionalit  studi*, n. 5

SEGHEZZI, F., TIRABOSCHI, M. (2019), *Il ruolo dei navigator nel reddito di cittadinanza*, in *Bollettino ADAPT*, n. 10

SEGHEZZI, F., TIRABOSCHI, M. (2019), *La sfida dei navigator, che ci piacciono o no*, in *Bollettino ADAPT*, n. 9

SIENKIEWICZ, L. (2012), *European Commission – Job profiles and training for employment counsellors*

SPATTINI, S. (2015), *Politiche del lavoro tra centralizzazione e decentramento*, in *Bollettino ADAPT*, n. 35

SPATTINI, S. (2019), *Reddito di cittadinanza: Una prima lettura*, in *Bollettino ADAPT*, n. 7

SPATTINI, S. (2016), *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in TIRABOSCHI, M., (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè

SPATTINI, S. (2019), *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Bollettino ADAPT*, 8 gennaio

SPATTINI, S. (2019), *Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza*, in *Bollettino ADAPT*, 25 novembre

*Slds Spotlight: Mississippi's Approach to Building a P-20W Data Model* (January 2012)

TASCHINI, L. (2019), *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, cap. II

TIRABOSCHI, M. (2016), *Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza*, in *Bollettino ADAPT*, 12 dicembre

TIRABOSCHI, M. (2018), *Teoria e pratica dei contratti di lavoro. Quarta edizione aggiornata alla legge di stabilità per il 2018*, ADAPT University Press

### Fonti normative

ANPAL SERVIZI, circolare n. 3 del 15/11/2019 recante *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*

ANPAL SERVIZI, *convenzioni Anpal Servizi-Regioni per la definizione delle azioni di assistenza tecnica*, 2019

COM (2010) 682 DEF., *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*

COM (1993) 700 C.C.E., *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo – Libro bianco*

COM (2010) 2020. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*

Decreto legislativo n. 147/2017 recante *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*

Decreto legislativo n. 150/2015 in materia di *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*

Decreto legislativo n. 4/2019 in materia di *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Decreto legislativo n. 81/2015 recante *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*

Decreto ministeriale n. 258/2019 in materia di *Sistema informativo del Reddito di cittadinanza*

Direttiva 2005/36/CE

Legge di conversione n. 26/2019 recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Legge 7 aprile 2014, n. 56 in materia di *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*

Legge n. 145/2018 recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*

Legge regionale Emilia-Romagna n. 43/2001 in materia di *Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna*

MLPS Circolare 23/12/2015 n. 34 recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 – prime indicazioni*

### **Altre fonti**

Accordo-quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni instaurate con Anpal Servizi S.p.A. del 22 luglio 2015

ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del de-*

*creto -legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

Intesa in Conferenza Unificata delle Regioni, in materia di *Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale*, 2018

Intesa in Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art.8 comma 6 della legge 5/06/2003 n. 131, sul *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro* in attuazione dell'art. 12 comma 3, del decreto-legge 29/01/2019 n. 4 convertito in legge 28/03/2019 n. 26

Interrogazione parlamentare n. 3-00590 dei senatori Nannicini, Malpezzi, Patriarca, Laus, Parente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. pubblicata il 7 febbraio 2019, nella seduta n. 89

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013

16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014

34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016

52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo “Statuto dei lavori” di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall’alternanza scuola-lavoro all’integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017

69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani. Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	Generali Italia
ANC	Confisal	Gi Group
ANCL Veneto	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
Angelini	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Day Ristoservice	Ikea Italia Retail
Assindustria Venetocentro	Edenred	Inail
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincrotone Trieste	Lavoropiù
Assolavoro	Enel	Manageritalia
Assolombarda	Eni	Manpower
ASSTRA	ERG	Manutencoop
Bracco	Esselunga	MCL
Brembo	Farmindustria	Nexi
Cisl	Federalberghi	Randstad Italia
CNA	Federdistribuzione	Scuola Centrale
Coldiretti	FederlegnoArredo	Formazione
Confagricoltura Verona	Federmanager	Sistema Impresa
Confartigianato	Federmeccanica	SNFIA
Confcommercio	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confcooperative	Fim-Cisl	Synergie Italia
Confesercenti	Fincantieri	Tempor
Confimi Industria	Fipe	UBI Banca
Confindustria Bergamo	Fondazione Bruno Kessler	UGL
Confindustria Verona	Fondazione E. Mach	UILTEC
Confindustria Vicenza	Fondazione Fai-Cisl	Umana
		World Employment Confederation

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

