

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto [Fabbrica dei talenti](#)
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 25 novembre 2019, n. 42

Il 15 novembre l'ANPAL ha emanato una circolare (la n. 3/2019) recante le 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. Si tratta, dunque, degli attesi chiarimenti per completare l'attuazione della misura del Reddito di cittadinanza (RdC) con specifico riferimento all'obbligo del beneficiario, pena l'esclusione dalla misura stessa, di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale.

Quello che immediatamente sorprende è il fatto che queste "prime" istruzioni siano state pubblicate soltanto dopo diversi mesi dall'entrata in vigore delle relative disposizioni. Tuttavia, è senz'altro vero che **soltanto recentemente i Centri per l'impiego si sono pienamente attivati per convocare i beneficiari del RdC**, ossia soltanto **dopo la contrattualizzazione e l'assegnazione dei navigator** agli stessi Centri per l'impiego, avvenuta a partire da settembre scorso. Invero, si era da subito evidenziato il rischio di un disallineamento temporale tra l'avvio della misura del RdC e l'attuazione degli interventi di condizionalità (M. Marocco, S. Spattini, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?* 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, XII).

La circolare ANPAL principalmente ricostruisce le disposizioni che riguardano l'attuazione degli strumenti di condizionalità legati al RdC, dandone istruzioni operative. Definisce e specifica quali sono i beneficiari tenuti all'obbligo di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale, individuando inoltre le persone escluse e esonerate.

Richiama l'obbligo di stipula del patto per il lavoro, chiarendone le procedure. Dettaglia le sanzioni previste in caso di mancata accettazione di offerte di lavoro congrue e quelle collegate agli altri obblighi dei beneficiari nei confronti dei servizi per l'impiego.

La circolare pertanto attua quanto promesso dal titolo, fornendo chiarimenti definitivi e istruzioni procedurali per implementare le disposizioni relative alla condizionalità del RdC. Tra queste, **rilevanti rispetto agli effetti che possono determinare sono i chiarimenti relativi alla definizione di offerta di lavoro e alla sua congruità, la cui interpretazione, peraltro, non pare del tutto pacifica.**

Come noto, **il beneficiario** tenuto alla stipula del patto per il lavoro **decade dal RdC nel caso di rifiuto di tre offerte di lavoro congrue** (oppure una, in caso di RdC rinnovato).

Conseguentemente, **è rilevante l'esatta definizione di offerta di lavoro e della congruità dell'offerta**, anche nell'ottica della pubblica amministrazione di evitare ricorsi da parte dei beneficiari decaduti. A tal fine, **la circolare differenzia, in sostanza, tra due tipologie di "offerta di lavoro" e sulle conseguenze rispetto a un loro rifiuto.** Nel primo caso, la circolare parla di una offerta di lavoro che non è «nelle disponibilità del centro per l'impiego» perché «la valutazione ultima circa l'assunzione è in capo al datore di lavoro». Si tratta quindi di una «**offerta di una candidatura per una posizione vacante segnalata da un datore di lavoro o un intermediario autorizzato**». Nel caso di rifiuto, va inteso come «rifiuto a candidarsi ad una posizione di lavoro vacante» e non a una "offerta di lavoro congrua". **Questo significa, in ultima analisi, che questo rifiuto non è computabile ai fini della decadenza dal RdC.**

Nella seconda ipotesi, la circolare si riferisce a un «posto di lavoro offerto» che «sia nella disponibilità del servizio per il lavoro». Benché questa espressione non paia del tutto intelligibile, questo sembra significare che esista già la disponibilità da parte del datore di lavoro di assumere il beneficiario individuato e pertanto il servizio per il lavoro sta offrendo la «**sottoscrizione di un contratto di lavoro congruo**». **In questo caso il rifiuto rappresenta il rifiuto di una "offerta di lavoro congrua", quindi da computare al fine della decadenza del beneficio.**

È evidente che non considerare qualsiasi offerta di lavoro, compresa una «offerta di una candidatura per una posizione vacante», relativa a un lavoro congruo, utile ai fini della condizionalità e quindi della decadenza spunta le armi della condizionalità stessa, per non dire che ne priva completamente. Sarà molto più difficile nella realtà per i servizi per il lavoro offrire un lavoro congruo, perché, come dice la circolare stessa, «il posto di lavoro offerto non è di norma nelle disponibilità del centro per l'impiego». D'altra parte, non è pensabile coinvolgere i datori di lavoro nella certificazione del rifiuto di una offerta di lavoro congrua, non soltanto con riferimento ai percettori di RdC, ma anche di NASpl, come in passato rispetto all'indennità di disoccupazione o alla mobilità.

La circolare poi ricostruisce in modo dettagliato le condizioni di congruità dell'offerta di lavoro in base al combinato disposto dall'articolo 4, comma 9 del decreto legge n. 4/2019 e decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 10 aprile 2018, emanato in attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 150/2015 (a cui rimanda espressamente anche ai fini del RdC lo stesso comma 9 dell'articolo 4). La congruità dipende dalla combinazione di una condizione soggettiva del beneficiario, ossia la durata della disoccupazione, e alcuni aspetti del lavoro offerto: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dalla residenza e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; retribuzione superiore di almeno il 10% del beneficio massimo fruibile da un solo individuo.

Ai fini della congruità del lavoro, oltre agli aspetti sopraelencati, rilevano anche la tipologia contrattuale e la durata dell'orario di lavoro. In questo caso, nulla di nuovo, è infatti l'articolo 5, comma 1, del D.M. n. 42/2018 che stabilisce i parametri di riferimento. Nel dettaglio, perché l'offerta di lavoro sia congrua **il rapporto di lavoro offerto deve essere a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi (lettera a), nonché essere a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro (lettera b).** Benché quanto previsto non dipende dalla circolare, si può osservare come **anche questi limiti imposti alla congruità dell'offerta di lavoro riducano ulteriormente la possibilità di offrire ai percettori di RdC posti di lavoro e quindi verificare la loro disponibilità e rendere effettiva la condizionalità.**

Come si è avuto modo di commentare all'indomani dell'introduzione della misura (si veda. S. Spattini, *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in Bollettino ADAPT n.1/2019), **le maggiori difficoltà nell'implementazione del RdC non sono relative all'erogazione del beneficio, ma all'attuazione della condizionalità. Questo non soltanto con riferimento alla ristrutturazione dei Centri per l'impiego o al loro potenziamento attraverso i navigator, oggi ancora in fase di assestamento, ma anche all'effettiva disponibilità dei Centri per l'impiego di posti di lavoro da offrire concretamente ai beneficiari, sia a causa del livello di domanda di lavoro, che esprime l'andamento generale dell'economia, sia per il fatto che i datori di lavoro si rivolgono scarsamente ai Centri per l'impiego.** Ciò rilevato è pur sempre vero che **la circolare in commento avrebbe potuto contenere direttive procedurali più stringenti in modo da rendere pienamente operativa la misura del RdC che, come è facile prevedere, ancora a lungo rimarrà sbilanciata sul versante delle politiche assistenziali non potendo gli operatori dei centri per l'impiego fare affidamento su linee guida operative funzionali all'accompagnamento del beneficiario nel mercato del lavoro.**

Silvia Spattini

Direttore ADAPT

ADAPT Senior Fellow

 [@SilviaSpattini](https://twitter.com/SilviaSpattini)