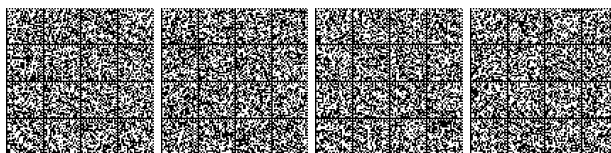


Il Programma
Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori
GOL



1. Il contesto

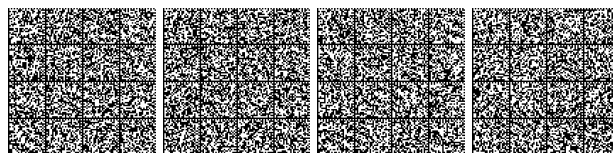
Le politiche attive del lavoro e la ripresa post-crisi da COVID19

Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori nasce nell'ambito delle iniziative varate dal Governo ritenute necessarie ad accompagnare la ripresa economica dopo la crisi dovuta alle conseguenze della pandemia.

Nella gestione della crisi sono stati messi in campo strumenti che hanno evitato conseguenze economiche e sociali ben più drammatiche di quelle che comunque sono state vissute. In questo contesto, particolarmente significativa è stata l'estensione a tutti i lavoratori degli strumenti di protezione del reddito in costanza di rapporto di lavoro e la corrispondente introduzione di un blocco in via eccezionale dei licenziamenti.

Come si può vedere nella Figura 1¹, le conseguenze della pandemia sul mercato del lavoro – pur evidenti, soprattutto a fronte dei valori stimati che avrebbero potuto esserci in assenza della crisi epidemiologica – sono state comunque contenute dalle misure messe in campo, che hanno permesso di accompagnare i mesi più critici limitando le cessazioni dei posti di lavoro fino a quando il quadro economico è mutato. Come si può osservare, infatti, a partire dalla primavera del 2021 – perlomeno nei termini del complesso di attivazioni nette di posti di lavoro – si è tornati ai livelli del 2019, se non superiori. E i dati più recenti indicano che la ripresa tende a consolidarsi, seppure nel mercato del lavoro prevalga ancora una condizione di incertezza,

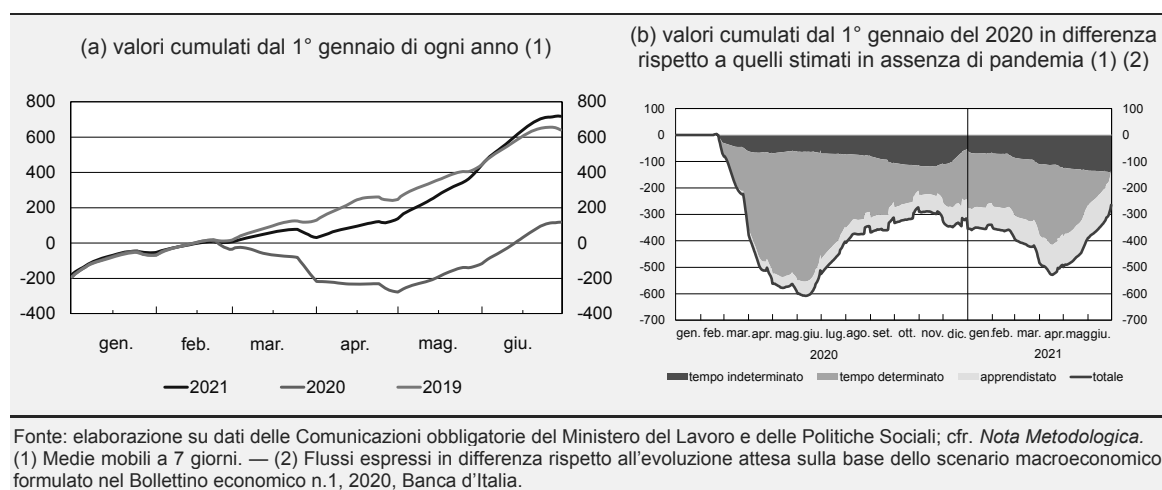
¹ Tratta da *Il mercato del lavoro: dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia, n. 4, luglio 2021



considerato che la crescita dei posti di lavoro è sostanzialmente trainata da contratti di lavoro a termine.

Figura 1

**Attivazioni nette
(migliaia di unità)**

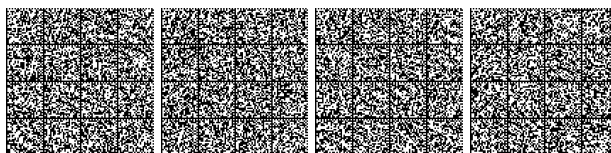


La crisi ha colpito i settori economici in maniera diversa, in particolare interessando soprattutto il settore dei servizi e – a differenza che in passato – relativamente meno il manifatturiero e le costruzioni: sono i settori a prevalenza del lavoro di donne, giovani e lavoratori con basse competenze. In generale, sono quindi le persone più vulnerabili che presumibilmente soffriranno di più delle conseguenze economiche della pandemia (cfr. Figura 2² e Figura 3³).

Nella prospettiva del graduale ritorno agli strumenti ordinari di gestione della crisi – comunque in corso di riforma in senso universalista, superando la frammentazione degli ammortizzatori sociali che l'emergenza ha palesemente manifestato – è inevitabile attendersi un riassetto di sistema, con una accelerazione di processi di

² Tratta da *Rapporto annuale 2021 – La Situazione del Paese*, ISTAT, 2021.

³ Tratta da *Il mercato del lavoro: dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia, n. 1, gennaio 2021.

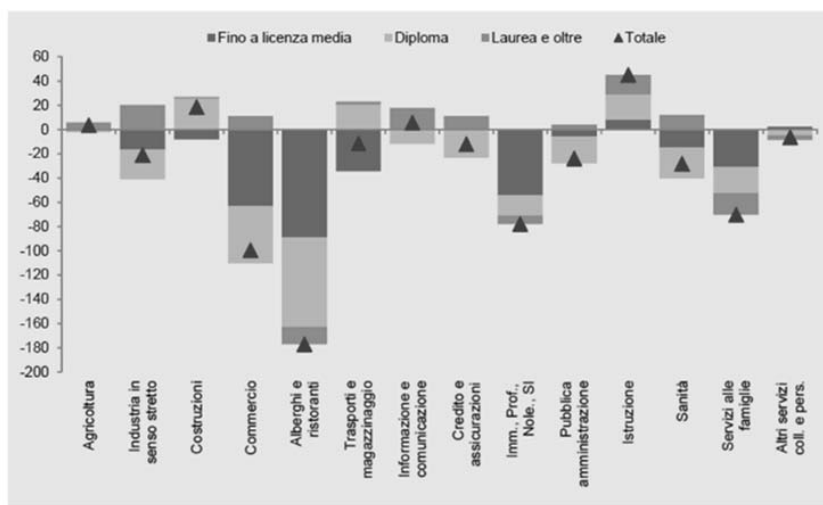


cambiamento strutturale già in corso – *in primis*, la doppia transizione verde ed ecologica – e l’emergere allo stesso tempo di nuovi rischi accanto a nuove opportunità.

Figura 2

Dinamica dell’occupazione nei settori di attività economica per titolo di studio.

Anno 2020 (variazioni assolute in migliaia rispetto al 2019)

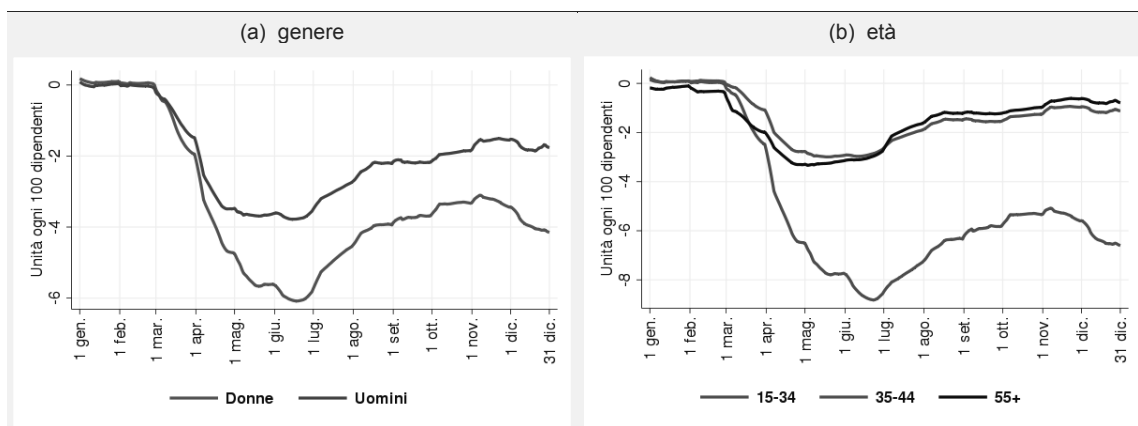


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie

Figura 3

Attivazioni nette cumulate dal 1° gennaio per genere e età

(differenze rispetto allo stesso periodo del 2019; unità ogni 100 dipendenti)



Fonte: elaborazione su dati delle Comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Medie mobili a sette giorni; ogni 100 dipendenti del settore privato non agricolo del 2019. I dati fanno riferimento all’età al momento della Comunicazione; nel confronto tra anni diversi non si tiene conto dell’eventuale passaggio da una classe all’altra. Cfr. *Nota metodologica*.



È in questo spazio – mano a mano che la situazione sanitaria si normalizza e l'economia ritorna al suo funzionamento ordinario – che le politiche attive del lavoro acquisiranno una rilevanza fondamentale per accompagnare il cambiamento.

Le politiche attive – se ben disegnate e indirizzate – possono evitare che l'impatto della crisi sulle persone che ne sono coinvolte – in particolare, le più fragili e vulnerabili – diventi di lungo periodo, facilitandone un più rapido ricollocamento sul mercato del lavoro.

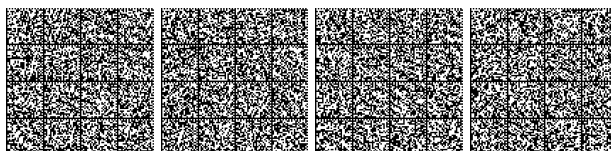
2. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Le politiche attive del lavoro nell'ambito del PNRR

Al fine di mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia, l'Unione Europea ha varato uno strumento finanziario senza precedenti, per dimensioni finanziarie e per strumenti messi in campo: il dispositivo (*“facility”*) per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo dichiarato è quello di *“rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale”*. Le riforme e gli investimenti finanziati con questo strumento sono stati poi adottati dai Paesi membri nell'ambito dei loro Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

La Commissione Europea, nelle linee guida per la redazione dei Piani, aveva da subito individuato sette sfide comuni a livello europeo (*European Flagship*) al fine di orientare le scelte nazionali. Tra queste viene indicata la necessità di un investimento ambizioso sulle competenze dei lavoratori: *“upskill and reskill”*.

Nell'ambito del PNRR italiano tale sfida è affrontata, con riferimento ai lavoratori, nell'ambito della Missione 5, componente 1 (oltre che nella Missione 4, con riferimento al sistema dell'istruzione). E' in questo contesto che si inserisce il Programma GOL, l'iniziativa che costituisce il perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche per il lavoro del Piano, accompagnato da un Piano strategico nazionale sulle Nuove




Competenze (PNC) – da considerarsi in una logica integrata per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori nel Programma, oltre che inclusivo di un rafforzamento del sistema duale – ed in sinergia con il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch'esso del PNRR. A tali interventi, nell'ambito della componente 1, si aggiunge un investimento sulla creazione di imprese femminili, oltre alla creazione di un sistema nazionale per la certificazione della parità di genere (cfr. Figura 3).

Figura 3

La Missione 5, Componente 1, del PNRR

OBIETTIVI GENERALI:



M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO

- Potenziare le politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs) e la formazione professionale: Sostenere l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)", e promuovere la revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del "Piano Nazionale Nuove Competenze".
- Rafforzare Centri per l'Impiego (*Public Employment Services - PES*): Promuovere interventi di *capacity building* a supporto dei Centri per l'Impiego, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva, anche finalizzati alla riqualificazione professionale (*upskilling e reskilling*), mediante il coinvolgimento di stakeholder pubblici e privati, aumentando la prossimità ai cittadini e favorendo la costruzione di reti tra i diversi servizi territoriali.
- Favorire la creazione di imprese femminili e l'introduzione della certificazione della parità di genere. Realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro, prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'"imprenditorialità femminile". L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere mira ad affiancare le imprese nella riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne e alla trasparenza salariale.
- Promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni: favorire il *matching* tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, mediante il rafforzamento del "Sistema Duale" e dell'istituto dell'apprendistato, e il potenziamento del "Servizio Civile Universale" per i giovani tra i 18 e i 28 anni

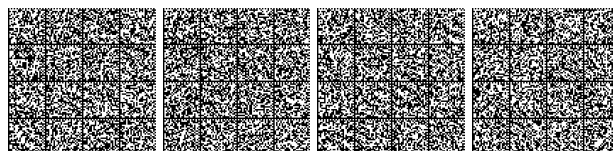


QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

Ambiti di intervento/Misure	Totale
6,66	
Mld	
Totale	
1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili	0,40
Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
2. Servizio civile universale	0,65
Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65

In realtà, già la legge di bilancio aveva previsto risorse dedicate in un apposito Fondo – a valere su REACT-EU – da destinare ad un nuovo programma di «Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)» nella prospettiva di riforma delle politiche attive del lavoro, da definire con apposito decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni. In particolare, con il decreto *«sono individuati le prestazioni connesse al programma nazionale GOL, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze»* (art. 1, co. 324, della legge n. 178 del 2020).

I contenuti di tale previsione normativa sono quelli oggetto di questo Programma, essendo stata estesa la portata dell'intervento con l'inserimento nel PNRR. Ora, infatti, il Programma GOL – in combinazione con gli altri interventi – assume caratteristiche di riforma di sistema, considerato l'orizzonte temporale previsto e l'ammontare di risorse complessivo. A ciò si aggiunga, come elemento costitutivo della riforma, la definizione di *milestone* e target, tappe imprescindibili di verifica dei risultati attesi da cui dipendono i finanziamenti UE per il Piano.



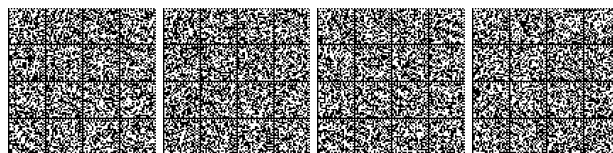
In particolare:

- L'orizzonte temporale è il quinquennio 2021-25;
- le risorse destinate direttamente a GOL sono pari a 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere su REACT-EU;
- i *milestone* e i target sono i seguenti:
 - ✓ *Milestone 1*: entrata in vigore del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL – oltre che di quello per l'approvazione del Piano Nuove Competenze – entro il 2021;
 - ✓ *Milestone 2*: adozione di Piani regionali per la piena attuazione di GOL e raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi del Programma entro il 2022;
 - ✓ *Target 1*: almeno **3 milioni di beneficiari di GOL** entro il 2025. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;
 - ✓ *Target 2*: almeno **800 mila** dei su indicati 3 milioni devono essere **coinvolti in attività di formazione**, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
 - ✓ *Target 3*: almeno **l'80% dei CPI** in ogni regione entro il 2025 **rispetta** gli standard definiti quali **livelli essenziali** in GOL.

Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego

Come già accennato, il Programma GOL va considerato in stretta connessione con il Piano di potenziamento dei centri per l'impiego, varato nel 2019⁴ soprattutto per gestire nell'immediato l'avvio del Reddito di cittadinanza e il conseguente impatto sui centri per l'impiego, e significativamente integrato con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 59 del 22 maggio 2020, che ha in particolare previsto i criteri

⁴ DM 28 giugno 2019, n. 74.



e le modalità di utilizzo delle risorse stanziare per il potenziamento, anche infrastrutturale, dei centri per l'impiego (art. 1, co. 258, l. n. 145 del 2018).

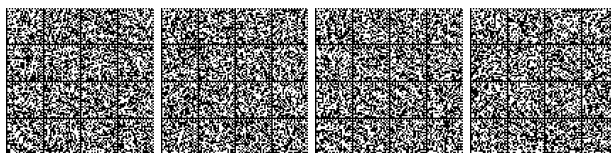
Parte di queste risorse – 400 milioni di euro sul totale pari a 467,2 milioni di euro per il 2019 e 403,1 milioni di euro per il 2020 – è stata posta, come progetti “in essere”, a valere sul PNRR, che ha poi previsto un finanziamento aggiuntivo di ulteriori 200 milioni di euro (M5C1, Investimento 1 “*Potenziamento dei centri per l'impiego (PES)*”). Nel complesso, quindi, si tratta di 1,07 miliardi di euro – riassumendo, 600 milioni a valere sul PNRR e il resto sul bilancio dello Stato – il cui utilizzo è condizionato, ai sensi del citato DM n. 59 del 2020, dall'adozione di un Piano regionale di attuazione.

A ciò si aggiunga che nel 2021 il legislatore ha previsto la conclusione del processo triennale di rafforzamento degli organici⁵. Si tratta di un investimento che a regime (cioè a decorrere dal 2021) comporterà un onere di 464 milioni di euro annui e che permetterà alle Regioni di più che raddoppiare il numero di unità di personale impiegata nei centri per l'impiego: al completamento delle assunzioni, quindi, si passerà dai circa 8 mila operatori precedentemente presenti a quasi 20 mila.

Si tratta di un investimento fondamentale perché le misure di politica attiva previste in GOL possano poi trovare una concreta attuazione territoriale. Pur essendo la piena cooperazione tra pubblico e privato – come si vedrà più avanti – uno dei principi cardine del Programma, non vi è dubbio che affinché il sistema pubblico possa operare il suo naturale ruolo di regia sul territorio, necessiti di essere adeguatamente rafforzato per superare le difficoltà accumulate negli anni e che notoriamente affliggono il sistema.

Si è quindi di fronte alla convergenza di un processo di rafforzamento strutturale dei servizi territoriali e di un rilancio delle politiche attive messe in campo da tali servizi.

⁵ L'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, autorizza l'assunzione 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l'impiego, con una spesa di 120 milioni di euro nel 2019 e 160 a decorrere dal 2020. L'art. 12, co. 3-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, autorizza l'assunzione di ulteriori 3.000 operatori nel 2020 e 4.600 nel 2021, con un onere di 120 milioni di euro nel 2020 e 304 a decorrere dal 2021.



La trasposizione di parte del Piano di potenziamento all'interno del PNRR permette anche di mutuarne le condizionalità e cioè di legarne il finanziamento a specifici target.

In particolare:

- ✓ *Target 4*: almeno 250 CPI hanno completato entro il 2022 il 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nel Piano regionale di rafforzamento
- ✓ *Target 5*: almeno 500 CPI hanno completato tutte le attività previste nel Piano regionale entro il 2025.

Il Piano per le nuove competenze

Parallelamente al Programma GOL, nell'ambito del PNRR il Governo si è impegnato all'adozione di un Piano Nazionale Nuove Competenze. L'obiettivo principale del Piano è quello di definire livelli essenziali della formazione professionale per tutto il territorio nazionale. Nello specifico, comunque, il Piano permetterà di definire più puntualmente le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati che entreranno in GOL. L'accento sarà posto – come vedremo anche più avanti – anche sulla previsione delle nuove competenze richieste dal mercato del lavoro nel breve e nel medio termine:

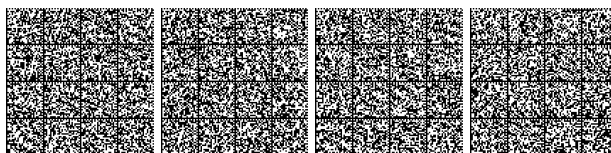
Più in generale, l'obiettivo è comunque quello di dotarsi di una cornice unitaria di riferimento per il settore della formazione professionale – di cui GOL evidentemente potrà beneficiare – che includa anche i documenti strategici già adottati, come ad esempio il recente Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti, nonché gli specifici investimenti previsti nell'ambito del PNRR, come i 600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale, a fronte dei quali è stato previsto un target di almeno 135 mila ragazzi/e partecipanti in più al sistema entro il 2025.



3. Gli obiettivi del Programma

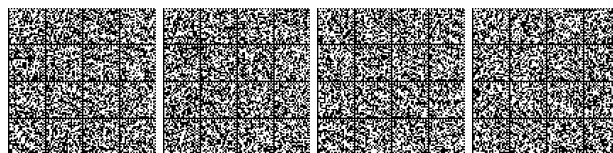
In sintesi, gli obiettivi del Programma possono essere così riassunti:

- **Centralità dei livelli essenziali delle prestazioni:** una problematica nota della nostra rete dei centri per l'impiego è la notevole – a volte, estrema – eterogeneità, sia in termini quantitativi che qualitativi, delle prestazioni e dei servizi garantiti. Un obiettivo fondamentale del programma non può che essere quindi l'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale. Le prestazioni del Programma devono costituire livelli essenziali, in relazione a specifici target di popolazione, con un salto di qualità rispetto al passato nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili;
- **Prossimità dei servizi:** appare una delle sfide più importanti dei prossimi anni. I centri per l'impiego in Italia sono circa 550 e mancano quindi di diffusione capillare. Occorre indirizzare gli investimenti sia nella direzione dell'offerta di servizi in forma digitale, anche sfruttando l'esperienza maturata con la pandemia, sia di una presenza fisica maggiore (nuove sedi, strutture leggere mobili, accordi con i comuni ed altri soggetti accreditati per sportelli anche ad accoglienza non continuativa, ecc.), considerate anche le risorse del Piano di potenziamento (*cf. supra*);
- **Integrazione con le politiche attive regionali:** nell'ottica dei livelli essenziali, una volta definite in maniera condivisa le politiche nazionali del presente Programma, sono le Regioni e le Province Autonome che le attuano. Da questo punto di vista bisogna evitare il più possibile canali separati di intervento e sovrapposizioni tra strumenti aventi le medesime finalità, che possono solo produrre inefficienze. Fermo restando che le risorse nazionali sono aggiuntive e non sostitutive di quelle regionali, vanno costruite modalità attuative che evitino complicazioni amministrative permettendo differenziazioni territoriali in una cornice unitaria nazionale. In altri termini, definito lo standard nazionale, che è uguale in tutto il territorio, sono di norma le Regioni che nel Piano regionale attuativo di GOL definiscono le politiche che rispettino tali standard,



eventualmente prevedendo anche interventi aggiuntivi a valere sulle proprie risorse. Essenziale a tal fine è la costruzione di un repertorio nazionale delle politiche regionali, in maniera da «tradurre» le eventuali specifiche prestazioni regionali in quelle definite in GOL. Allo stesso tempo, è auspicabile il massimo coordinamento tra le misure a valere sulle risorse nazionali e quelle a valere sulle risorse regionali, assicurando complementarità e – con riferimento agli interventi sulla medesima persona – indicando nel Piano regionale di attuazione il limite alla cumulabilità delle misure;

- **Integrazione con le politiche della formazione:** bisogna superare la separazione – prassi corrente in molti territori – tra le politiche della formazione e le politiche attive del lavoro. La personalizzazione degli interventi richiede l'attivazione di formazione dedicata, sulla base dei fabbisogni rilevati. Perché la domanda e l'offerta di formazione si incrocino, è necessario rivedere le prassi muovendo verso standard nazionali – nell'ottica dei livelli essenziali – sia di definizione della domanda (analisi delle competenze dei lavoratori in relazione ai fabbisogni del mercato del lavoro) sia dell'offerta (personalizzazione degli interventi, flessibilizzazione erogazione, ecc.). Sarà il Piano Nuove Competenze – che avrà comunque obiettivi più ampi di GOL – ad entrare nello specifico degli standard della formazione. Ma per restare nell'ambito del Programma, le Regioni avranno cura di indicare nel loro Piano attuativo le modalità con cui la formazione erogata in GOL abbia le caratteristiche sopra evidenziate, anche con riferimento alla contestualità dell'attivazione di politiche attive e formazione una volta che il lavoratore sia preso in carico. Allo stesso tempo, nel Piano andrà assicurata coerenza tra quanto previsto in GOL e il più ampio ambito delle politiche formative regionali a valere su altre risorse, in particolare, evitando sovrapposizioni ed assicurando complementarità con gli interventi a valere sul Fondo sociale europeo (FSE+);
- **Rete territoriale dei servizi:** l'integrazione tra i servizi territoriali è cruciale, soprattutto per i più fragili. In alcuni casi, è necessario un intervento sulle competenze di base, più che sulla formazione professionale, ovvero integrato



con essa, che chiama in causa un coordinamento con i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA). In altri casi, è essenziale la collaborazione con i comuni per la definizione di politiche integrate. Si pensi alla disponibilità di servizi territoriali di cura – servizi per l'infanzia e servizi per la *long-term care* – per promuovere l'offerta di lavoro femminile o alla necessità di una programmazione integrata con i servizi socio-sanitari nel caso delle persone con disabilità o alla rilevanza di percorsi educativi accanto a quelli di orientamento al lavoro per le persone più lontane dal mercato del lavoro;

- **Cooperazione tra sistema pubblico e privato:** le Agenzie per il lavoro sono a tutti gli effetti parte della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (art. 1 del decreto legislativo n. 150 del 2015). Stesso ruolo svolgono i soggetti accreditati per la formazione professionale. Diffusa è anche sui territori la collaborazione con il privato sociale e altri soggetti riconosciuti dalle Regioni con propri provvedimenti. Il Programma GOL è una occasione per far crescere in maniera strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e quelli privati, anche nella condivisione delle informazioni, ad esempio favorendo la trasparenza della domanda di lavoro proveniente dalle imprese mediante la collaborazione tra le piattaforme di *recruiting* pubbliche e private. Si deve necessariamente imparare dalle lezioni del passato e stabilire regole che permettano di coinvolgere il sistema privato, anche in relazione alle persone con minori *chances* occupazionali. In particolare, la messa a fattor comune dei fabbisogni di competenze identificati e della disponibilità di offerte di lavoro è cruciale per il successo del Programma;
- **Personalizzazione degli interventi:** l'insieme dei lavoratori in transizione, disoccupati e in cerca di occupazione, a cui GOL si rivolge, è molto eterogeneo quanto a vicinanza al mercato del lavoro. Il supporto che le politiche attive possono fornire deve essere differenziato a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali. La personalizzazione



degli interventi è pertanto cruciale perché gli stessi siano appropriati, in particolare per i più fragili e vulnerabili;

- **Coinvolgimento delle imprese e del territorio:** vanno individuate modalità di coinvolgimento degli operatori economici locali perché i centri per l'impiego, in collaborazione con i soggetti accreditati, possano costituire un punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale. Ove ricorrano le condizioni – ad esempio, per la presenza di attori che orientano il mercato del lavoro locale o per specifica vocazione settoriale territoriale – possono essere sperimentate soluzioni «negoziare» che facilitino l'ingresso in azienda – dei veri e propri «patti territoriali», anche volti a fornire strumenti dedicati in termini di formazione condizionati all'assunzione;
- **Rafforzamento capacità analitiche:** nel periodo di vigenza di GOL osserveremo presumibilmente l'accelerarsi di processi di cambiamento strutturale dell'economia, con immediati effetti sul mercato del lavoro. La capacità di lettura del mercato del lavoro locale e delle tendenze in atto è essenziale per anticipare il cambiamento e accompagnarlo favorendo una rapida ricollocazione dei disoccupati. In questo contesto è cruciale lo sviluppo o il rafforzamento degli strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, quali *skills intelligence* e *skill forecasting*, in maniera integrata con il livello nazionale, che può operare in sussidiarietà ove tali strumenti non siano già disponibili;
- **Innovazione, sperimentazione, valutazione:** in GOL devono trovare spazio anche interventi innovativi e sperimentali, che possano costituire base per il cambiamento nell'ottica della condivisione delle buone prassi (e delle cattive). L'obiettivo è lo *scale-up* di progetti innovativi su piccola scala che si dimostrano efficaci ovvero la valutazione di politiche in atto, in modo che sulla base di evidenze il più possibile rigorose possano essere modificate per il meglio;
- **Programmazione orientata ai risultati:** il meccanismo di finanziamento del PNRR è del tutto innovativo rispetto alla modalità ordinaria di erogazione delle risorse del Bilancio nazionale, ma anche rispetto al passato utilizzo dei Fondi



strutturali europei. La condizionalità del finanziamento in relazione al raggiungimento dei *milestone* e dei target applicata dalla UE ai paesi membri per tutti i progetti del PNRR deve essere la regola anche in GOL per il finanziamento degli interventi in capo alle Regioni e alle Province Autonome, che sono i soggetti attuatori;

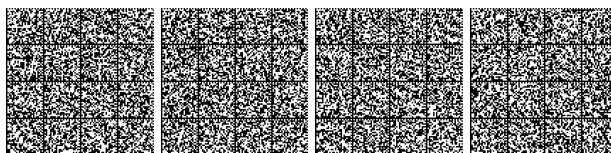
- **Sistema informativo unitario e monitoraggio capillare:** in un sistema come quello italiano, in cui la programmazione delle politiche attive del lavoro e l'erogazione dei servizi territoriali è di competenza regionale, dotarsi di un sistema informativo unitario risulta essenziale non solo per il monitoraggio dell'attuazione del Programma, ma, più in generale, a garanzia dell'uniformità (o, perlomeno, più realisticamente nel breve periodo, della tendenza all'uniformità) delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Peraltro, alcuni dei target di GOL sono espressi a livello di singolo centro per l'impiego e quindi le informazioni devono essere disponibili con riferimento ai singoli punti di erogazione delle politiche. Con GOL, pertanto, deve accelerare e portarsi a compimento il processo avviato con il decreto legislativo n. 150 del 2015 (anzi, prima di esso, con Garanzia Giovani), di interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e quello centrale in maniera che l'avanzamento del Programma su tutto il territorio nazionale possa osservarsi capillarmente e in tempo reale ed eventuali correttivi possano essere tempestivamente adottati. Parte essenziale di questo processo è la piena realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore, per restituire al lavoratore e registrare in senso dinamico gli interventi di GOL.

4. Promozione e accesso ai servizi

La sfida della prossimità

Per un programma come GOL, che ha l'ambizione di riformare le politiche attive del lavoro nel Paese, è fondamentale che l'informazione, la consulenza e l'orientamento sui servizi offerti sia diffusa sul territorio e facilmente accessibile.

L'accesso al Programma non deve essere un mero passaggio burocratico – una “registrazione”, magari al solo fine di ottenere o mantenere una prestazione economica –



ma l'attivazione di un percorso nei servizi appropriato rispetto alle caratteristiche di chi lo intraprende e comunque finalizzato a migliorare le *chances* di occupabilità.

È in questo senso che i centri per l'impiego, in quanto presidio territoriale pubblico per l'erogazione delle politiche attive del lavoro, devono interpretare il loro ruolo di porta d'accesso a GOL.

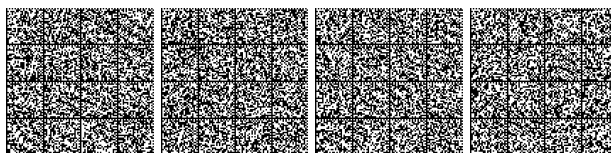
Per svolgere questo ruolo, i centri per l'impiego devono aprirsi alla comunità, diventare servizi presenti e riconosciuti nel territorio, parte di una rete con gli altri servizi territoriali. Considerata la scarsa capillarità (cfr. Figura 5) – 550 centri per l'impiego in tutto il Paese, in media quindi poco meno di una struttura ogni 100 mila abitanti – appare fondamentale da questo punto di vista promuovere maggiore prossimità dei servizi.

Figura 5

La distribuzione dei centri per l'impiego in Italia⁶



⁶ In corso di aggiornamento, con particolare riferimento alle sedi decentrate



I servizi digitali

In gran parte del Paese, anche nell'ambito delle politiche attive del lavoro, durante la pandemia sono stati rapidamente sviluppati strumenti di comunicazione a distanza, essenziali per garantire il servizio durante i periodi di più severe restrizioni al movimento della popolazione. Tale esperienza non solo deve proseguire, ma essere promossa dove non realizzata e rafforzata dove già esistente, al fine di facilitare l'accesso alle prestazioni e la «vicinanza» del servizio.

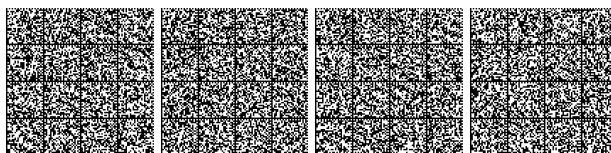
I servizi digitali fanno cioè parte di un piano complessivo di semplificazione dell'accesso e dell'erogazione dei servizi, volto, da un lato, a favorire l'offerta di servizi digitali automatici (registrazione, adempimenti, ecc.), e dall'altro, a facilitare le relazioni e il *case management*, permettendo maggiore frequenza nei contatti con gli operatori dei centri, anche se a distanza.

In alcuni casi – utenti più propensi all'uso delle nuove tecnologie e che necessitano di minore assistenza nella ricerca del posto di lavoro – le attività di *e-service* potranno, previo consenso informato, anche essere completamente sostitutive dell'erogazione di prestazioni in presenza.

La presenza fisica

La presenza fisica dei servizi resta invece fondamentale per le persone senza competenze digitali ovvero con bisogni poco compatibili con un servizio “a distanza” – come nel caso di alcune fragilità. Inoltre, la presenza diffusa aiuta anche la promozione di politiche attive del lavoro presso componenti della popolazione target difficilmente raggiungibili (ad es. giovani NEET o altri inattivi lontani dal mercato del lavoro).

La maggiore capillarità della presenza fisica non va necessariamente intesa come nuove sedi in grado di erogare tutti i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche come unità mobili o sportelli temporanei o punti informativi, da realizzarsi ad esempio mediante accordi con i comuni o con soggetti terzi, al fine di garantire una presenza perlomeno saltuaria, facilitare l'accesso alle prestazioni, indirizzare correttamente l'utenza, fornire consulenza e orientamento in particolare a quella più fragile o più difficilmente raggiungibile.



Tali strutture «leggere», facilitando l'accesso alle prestazioni – anche mediante l'indirizzo guidato all'uso dei servizi digitali – garantiscono più facilmente il rispetto dei livelli essenziali. Le scelte, anche logistiche e di opportunità, devono quindi essere orientate alla massimizzazione del valore aggiunto rispetto a tale fine.

Appare opportuno definire specifici target per la diffusione della presenza fisica dei centri e delle strutture/unità/sportelli per facilitare l'accesso alle prestazioni. L'obiettivo è la presenza fisica – anche saltuaria – di un centro per l'impiego o sede decentrata o sportello o altra struttura almeno ogni 40 mila abitanti. I target saranno parte del Piano regionale, in cui – ove non già raggiunto – sarà indicato il percorso di sviluppo verso l'obiettivo, essendo comunque possibili motivate deroghe (nel senso della minore presenza) per le aree metropolitane/distretti del lavoro che orbitano intorno a grandi città ed essendo viceversa auspicabile un impegno maggiore per le aree interne, scarsamente popolate e con comuni di piccole dimensioni.

Il Piano dovrà necessariamente indicare anche lo sviluppo esistente e previsto dei servizi digitali, da intendersi in maniera integrata e complementare a quelli fisici.

5. I beneficiari

I beneficiari di GOL sono un gruppo molto ampio ed eterogeneo di lavoratori, che possono essere differenziati a seconda delle seguenti caratteristiche:

- presenza o meno di un'occupazione al momento della presa in carico;
- fruizione di un sostegno al reddito;
- tipo di sostegno fruito;
- esperienza lavorativa pregressa;
- particolari condizioni di fragilità e/o vulnerabilità.

In particolare, i lavoratori che possono accedere al Programma sono i seguenti:

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: le specifiche categorie di lavoratori andranno individuate nell'ambito della emananda riforma

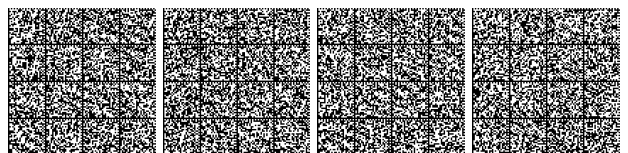


degli ammortizzatori sociali, identificando in particolare coloro che, seppur ancora formalmente occupati, sulla base delle causali o della durata degli strumenti risultano anche potenzialmente in transizione. A legislazione vigente, si tratta dei lavoratori di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2015, per i quali cioè sia prevista una riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi;

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: si tratta in particolare di disoccupati percettori di NASPI e di DIS-COLL;
- Beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio: è il caso dei percettori del reddito di cittadinanza;
- Lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- Altri disoccupati con minori *chances* occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi (*cf.* oltre);
- Lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*) – ai fini del Programma GOL definiti quali i lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, co. 15-quater, del DL n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale).

Beneficiari e condizionalità

Diverse saranno le modalità di accesso al programma, a seconda delle caratteristiche dei gruppi di beneficiari lungo le dimensioni sopra indicate, che sostanzialmente li differenziano *in primis* rispetto agli obblighi di partecipazione.



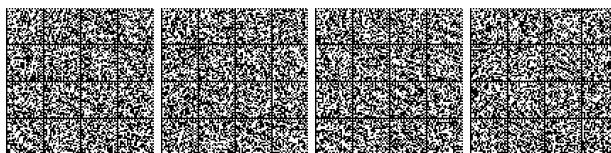
È la cosiddetta condizionalità, cioè la necessità che i percettori di ammortizzatori sociali o di reddito di cittadinanza partecipino alle iniziative proposte pena la perdita del sostegno al reddito. Se, ad oggi, il mancato finanziamento di specifici interventi di politica attiva ha reso spesso sostanzialmente prive di efficacia le previsioni in materia, con le risorse e gli interventi di GOL si realizzano le condizioni per invertire la rotta. Ma, soprattutto, con GOL la condizionalità è più direttamente connessa ad interventi volti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, e quindi potenzialmente vissuta non in termini punitivi o come meri adempimenti burocratici fini a sé stessi.

Nei casi di percettori di forme di sostegno al reddito, non già in carico ai servizi, le misure di GOL rappresenteranno quindi una condizione – secondo la disciplina vigente – per poter continuare a fruire della prestazione economica. Si tratta dei primi tre gruppi sopra individuati, anche se per i beneficiari in costanza di rapporto di lavoro – ove nella emananda riforma degli ammortizzatori sociali si preveda un allargamento della partecipazione – questo potrà avvenire, in taluni casi, non necessariamente in termini di obbligatorietà.

Pertanto, per coloro che accedono agli strumenti di sostegno al reddito dopo l'avvio di GOL, il Patto di servizio o il Patto per il lavoro dovranno necessariamente recepirne gli interventi e questi dovranno essere attivati entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione economica.

Ad ogni modo, anche per coloro che sulla base delle vigenti disposizioni in materia di condizionalità hanno già sottoscritto tali Patti, i medesimi dovranno essere aggiornati al fine di includere le misure del Programma. In sede di prima applicazione, ciò avverrà necessariamente quando a richiederlo sia il beneficiario stesso, mentre per gli altri verrà previsto un piano di aggiornamento sulla base della capacità dei servizi in relazione all'utenza. Le modalità e le tempistiche di aggiornamento dei Patti esistenti dovranno essere indicate nel Piano regionale attuativo di GOL.

Invece, per gli altri potenziali beneficiari di GOL, non percettori di sostegno al reddito, saranno fondamentali le misure di *outreach* al fine di promuovere l'accesso al Programma.



Per alcuni gruppi – in particolare, giovani NEET e donne – le iniziative si legheranno anche, in maniera complementare, agli interventi previsti nell’ambito dei programmi operativi nazionale e regionali del nuovo Fondo sociale europeo (FSE+).

Anche all’interno di ciascun gruppo, le caratteristiche personali in termini di qualifiche e competenze sono molto diverse e conseguentemente il bisogno di assistenza nella ricerca di lavoro e/o di riqualificazione e formazione delle competenze potrà anche risultare notevolmente differenziato. Andranno pertanto distinti diversi percorsi nei servizi.

6. Le azioni di GOL

Il percorso nei servizi finalizzato all’occupazione

Il percorso nei servizi deve rispondere a principi di appropriatezza e va individuato in esito ad un processo di valutazione e *assessment* del beneficiario, volto ad individuare il suo posizionamento nel mercato del lavoro e gli specifici bisogni – in particolare in termini di competenze – e i conseguenti sostegni che ne permettano un incremento dell’occupabilità.

Il percorso – che costituirà la parte centrale del Patto di servizio o del Patto per il lavoro – deve anche essere l’esito di una negoziazione con l’interessato, finalizzata alla piena condivisione. A orientare il processo, è comunque la valutazione professionale dell’operatore, assistita da opportuni strumenti e/o metodologie di natura quantitativa e qualitativa da definire d’intesa a livello nazionale.

Non si tratta ad ogni modo di una valutazione in termini «assoluti»: i percorsi sono definiti in relazione alla disponibilità di risorse e ai target del programma. In altri termini, fermi restando gli obiettivi generali di formazione continua e apprendimento lungo l’arco della vita – di cui si avverte comunque l’urgenza a fronte dei processi di trasformazione del sistema economico in atto e dei livelli di competenze generali della forza lavoro del Paese – gli interventi a valere sulle risorse di GOL sono da intendersi come risposta da valutarsi in termini di priorità rispetto a bisogni specifici emersi in sede di valutazione.



I bisogni specifici vanno valutati nel contesto del mercato del lavoro di riferimento: a parità di competenze e di altre caratteristiche osservabili, il percorso appropriato per un dato lavoratore dipende da un'analisi della domanda di lavoro locale. Anche dal lato della domanda di lavoro è necessario quindi dotarsi di strumenti e/o metodologie di *skills intelligence* in grado di rappresentare le richieste delle imprese analogamente a quanto avviene per l'offerta, rilevando e descrivendo le competenze attraverso classificazioni e metodologie congruenti.

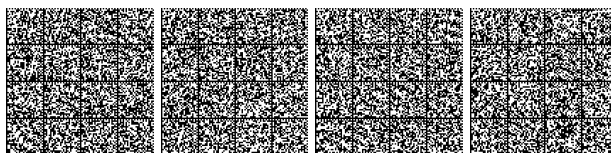
È dal confronto tra la domanda e l'offerta di competenze – cioè, dallo *skill gap* – che emergono le scelte specifiche da proporre al lavoratore in termini di indirizzi nella ricerca del lavoro e/o di aggiornamento o riqualificazione delle competenze.

Ad ogni modo, in molte situazioni, le politiche del lavoro da sole rischiano di essere poco efficaci a fronte di una complessità del bisogno che va oltre la sfera meramente lavorativa: in tali situazioni, da identificare in sede di *assessment*, va costruito un progetto personalizzato che richiede l'attivazione di una rete di servizi territoriali di natura sociale, sanitaria e/o educativa, a seconda del caso.

Sulla base del profilo di occupabilità, dell'analisi dello *skill gap*, della complessità del bisogno potranno così individuarsi specifici percorsi per gruppi di lavoratori dai bisogni simili. Se ne individuano cinque (o, forse, come sarà più chiaro oltre, *quattro più uno*), differenziati a seconda dell'intensità degli interventi attivati nelle sfere dell'assistenza nella ricerca del lavoro, della formazione professionale, dei servizi complementari alle politiche del lavoro.

Percorso 1: il reinserimento occupazionale

Il primo gruppo di intervento è costituito da coloro che risultano essere più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili. Sono lavoratori per i quali – sulla base delle caratteristiche osservabili – la probabilità di rimanere disoccupati per lungo tempo non è elevata e le competenze possedute possono essere più facilmente spendibili sul mercato. Il bisogno prioritario, in altri termini, è l'indirizzamento nella ricerca di lavoro, anche



valorizzando l'autonomia della persona. L'analisi qualitativa in questi casi è più semplice e si limita a restituire al lavoratore medesimo (registrandoli nel suo fascicolo elettronico) titoli di studio, qualifiche, esperienze lavorative pregresse e profili professionali di ricerca del lavoro.

La valutazione del bisogno per questi lavoratori – secondo le definizioni correnti in materia di politiche attive del lavoro – dovrebbe concludersi con un orientamento di base, comunque arricchito di un *assessment* qualitativo, seppur non approfondito. Tale orientamento di base “arricchito” riguarderà tutti i lavoratori che entrano nel programma, indipendentemente dal percorso successivo.

Il bisogno principale di chi entra in questo percorso è quello di indirizzamento e di assistenza più o meno intensiva nella ricerca del posto di lavoro, sulla base dei profili professionali di ricerca del lavoro e dell'analisi delle opportunità occupazionali del territorio.

Anche se nel primo colloquio si raccolgono le eventuali informazioni necessarie per restituire una analisi delle competenze secondo gli standard nazionali e internazionali, in via generale, per questi lavoratori non si prevede attività di formazione specifica a valere su GOL – ferme restando attività formative leggere o a valere su altre risorse – ma solo servizi di orientamento e intermediazione finalizzati all'accompagnamento al lavoro. Il loro è un «**Percorso di reinserimento lavorativo**».

Va comunque garantito il diritto ad una rivalutazione del caso da parte dell'utente mediante una motivata richiesta di approfondimento dell'*assessment* qualitativo.

Resta fermo che i servizi per il reinserimento lavorativo sono rivolti anche ai beneficiari dei percorsi più intensivi, di seguito illustrati, a finalizzazione delle misure di rafforzamento dei livelli di competenze e occupabilità.



Percorsi 2 e 3: upskilling e reskilling

Considerata la «vocazione» del programma, come già detto, deve essere sempre possibile restituire all'utente una analisi delle competenze a supporto dell'orientamento di base. Questo va inteso in senso progressivo: a parte i casi in cui la formazione non appare immediatamente necessaria, quando invece si manifesta una certa distanza dal mercato del lavoro, il quadro di analisi deve essere approfondito, eventualmente in appuntamenti successivi – muovendosi dall'orientamento di base a quello specialistico.

L'obiettivo di questa analisi più approfondita è distinguere i successivi percorsi sulla base dell'intensità dell'intervento formativo richiesto e della complessità del bisogno. Ai fini della definizione degli interventi, ove in sede di *assessment* non emergano bisogni complessi che rimandano a servizi oltre la sola dimensione delle politiche del lavoro, l'analisi delle competenze deve confrontarsi, oltre che con le aspirazioni e le inclinazioni del beneficiario, con i fabbisogni generali e specifici richiesti dal mercato del lavoro.

Se la formazione appare necessaria per tutti questi lavoratori, andranno accuratamente distinti gli obiettivi, a seconda del posizionamento nel mercato del lavoro: per alcuni lavoratori apparirà necessario un «**Percorso di aggiornamento (upskilling)**», in cui gli interventi formativi richiesti sono prevalentemente di breve durata e da contenuti e finalità prevalentemente professionalizzanti, richiedendosi un'attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze.

Per altri lavoratori sarà più opportuno attivare un «**Percorso di riqualificazione (reskilling)**», in cui è necessaria invece una più robusta attività di formazione per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato: in questo caso la formazione professionalizzante è generalmente caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione e possono prevedersi anche interventi funzionali di rafforzamento delle competenze di base e trasversali.

Sia i percorsi di aggiornamento che quelli di riqualificazione, così come gli altri percorsi in cui si prevede formazione dei lavoratori, dovranno tener conto delle transizioni ecologiche e digitali in corso. Con particolare riferimento alle competenze digitali si dovrà assicurare



che sul totale di 800 mila persone che dovranno ricevere formazione professionale entro il 2025, almeno 300 mila partecipino a formazione sulle competenze digitali.

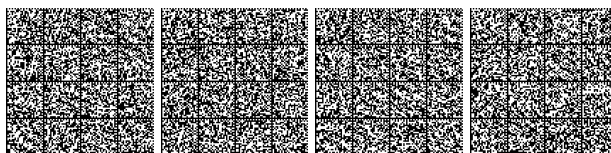
Percorso 4: lavoro ed inclusione

Nei casi di bisogni complessi, deve essere attivata la rete dei servizi territoriali, come già avviene per il reddito di cittadinanza (e prima per il REI). Eventualmente va aggiornato il quadro vigente, in maniera da poter attivare l'*équipe* multidisciplinare non solo per i beneficiari del reddito di cittadinanza (oggi avviene in questo contesto per iniziativa dei servizi sociali, cui parte della platea – quella più lontana dal mercato del lavoro – è inizialmente indirizzata), ma anche per iniziativa dei centri per l'impiego. Per questo quarto gruppo, si attiva quindi un «**Percorso lavoro ed inclusione**».

L'elemento comune di questi percorsi è la considerazione che le politiche attive del lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, essendo presenti ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa.

Tali ostacoli possono essere di natura molto diversa: in alcuni casi, particolare attenzione deve essere rivolta all'accrescimento delle competenze di base; in altri, le fragilità del lavoratore – si pensi alle persone con disabilità, ma non solo – richiedono anche l'attivazione di servizi sociali e/o socio-sanitari per avvicinarlo al lavoro; in altri ancora, sono i carichi di cura che possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro e, in questi casi, la dimensione della conciliazione – comunque da considerare trasversalmente nei diversi percorsi al fine di favorire in particolar modo l'offerta di lavoro femminile – assumerà rilevanza preminente.

Fondamentale è, quindi, la collaborazione con i servizi del territorio – educativi, sociali, sanitari e di conciliazione. Tale collaborazione non significa «delega» al trattamento della dimensione lavorativa: nei centri per l'impiego deve promuoversi lo sviluppo di professionalità in grado di dialogare con gli altri servizi territoriali e di orientare i percorsi di avvicinamento al mercato del lavoro per i diversi target di utenza fragile. I bisogni di una persona con disabilità, di una madre single, di un giovane *drop out*, di un lavoratore



senza licenza media se non elementare, di un ex detenuto sono molto se non estremamente diversi. Ma anche per i più fragili, la ricerca di un'occupazione giusta deve essere sempre un obiettivo da perseguire.

Percorso 5: ricollocazione collettiva

Rispetto ai quattro percorsi individuati, vi sono situazioni in cui appare opportuno siano valutati i profili di occupabilità non singolarmente, ma per «gruppi» di lavoratori. È il caso di situazioni di crisi aziendali che coinvolgono lavoratori ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione. Anche in esito a eventuali interventi normativi che potranno ridefinire la gestione delle crisi d'impresa, andranno previsti specifici percorsi di politica attiva del lavoro che riguardano collettività di lavoratori o un sottoinsieme consistente di essi.

In questi casi, le *chances* occupazionali possono essere valutate non come somma di singole situazioni individuali, ma sulla base della specifica situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento al fine di cercare soluzioni attraverso un «**Percorso di ricollocazione collettiva**».

A caratterizzare questo percorso sono: la precocità dell'intervento – tipicamente attivato con i lavoratori ancora formalmente occupati; il coinvolgimento dell'azienda e dei rappresentanti dei lavoratori – parte attiva nella ricerca delle soluzioni e nella costruzione del progetto; l'attivazione di strumenti di gruppo accanto eventualmente a quelli individuali – sia in termini di orientamento che di formazione; la specificità dei percorsi proposti – potenzialmente orientati più che ad un generale riposizionamento sul mercato del lavoro ad una specifica soluzione di gruppo che favorisca il reimpiego collettivo.

Elementi trasversali

Alcuni temi restano trasversali ai quattro percorsi.



In particolare, per affrontare le sfide specifiche della transizione digitale, appare opportuna la definizione di una strategia trasversale ai diversi percorsi, anche se opportunamente modulata. In altri termini, l'*assessment* deve sempre prevedere un'analisi delle competenze digitali e, salvi i casi in cui non sia necessaria, gli interventi formativi attivati, anche quando leggeri, devono avere una componente digitale.

Valenza trasversale assumono anche gli interventi di conciliazione, in particolare per favorire l'offerta di lavoro femminile. Le eventuali esigenze di conciliazione andranno sempre verificate in sede di *assessment* e gli interventi andranno modulati sulla base del bisogno rilevato e non necessariamente previsti solo nei percorsi di lavoro e inclusione, rivolti a persone con più rilevanti carichi di cura.

7. I livelli essenziali di GOL

Nell'ambito del quadro attuale definitorio dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro (Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, 11 gennaio 2018, n. 4), è necessario enucleare quelle prestazioni che costituiranno i diritti e/o gli standard di servizio che dovranno essere garantiti a tutti i beneficiari di GOL.

Se da un lato il quadro delineato dal DM n. 4 del 2018 rappresenta una utile rappresentazione analitica dell'ampio sistema delle politiche attive del lavoro – declinando in dettaglio, sostanzialmente, quanto elencato dall'articolo 18 del d. lgs. n. 150 del 2015 – dall'altro lato, in assenza di risorse specificamente dedicate al finanziamento dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni ivi previste, la loro esigibilità appare limitata.

Con GOL è possibile superare questo limite, considerato che, da un lato, il programma trova il suo avvio nel momento in cui va compendosi lo storico rafforzamento degli organici e delle strutture del sistema pubblico dei centri per l'impiego, previsto nell'ambito della disciplina del Reddito di cittadinanza, e, dall'altro, la specifica copertura finanziaria prevista dal PNRR garantisce che – per almeno un lustro – siano appositamente e



adeguatamente finanziati i percorsi prima descritti, che possono costituire veri e propri diritti del lavoratore, oltre che doveri, in caso di condizionalità.

Fermo quindi restando il quadro dell'allegato B del DM n. 4 del 2018 e nelle more della sua eventuale ridefinizione, nell'ambito di GOL possiamo definire specifici livelli essenziali che rappresentano l'iter evolutivo della rete dei servizi per il lavoro: il passaggio è quello dalla definizione dei confini e dei contenuti delle politiche – essenziale punto di partenza nell'uniformare le pratiche e i linguaggi – all'effettiva uniformità delle prestazioni da erogare per beneficiari dalle caratteristiche simili.

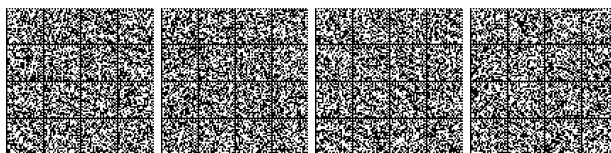
I livelli essenziali di GOL costituiscono quindi uno specifico sottoinsieme nell'ambito del più ampio quadro vigente (cfr. Figura 6): un sottoinsieme per il quale vengono definite le prestazioni in relazione ai beneficiari in maniera unitaria e misurabile.

Lo specifico contenuto delle prestazioni erogate per ciascun livello essenziale va inteso in senso dinamico, fermo restando il vincolo che il programma resti finanziariamente sostenibile, sulla base di apposite intese tecniche in relazione:

- ai target fissati per il programma;
- ai costi delle prestazioni.

Le stime iniziali – approvate dalla Commissione UE – che hanno portato alla definizione dei target nell'ambito del PNRR sono state basate sulle misure a suo tempo adottate nell'ambito della Garanzia Giovani (*Delegated Regulation (EU) 2017/90 of the Commission of 31 October 2016*). Il programma è quindi immediatamente operativo utilizzando le unità di costo standard (UCS) validate per ciascuna misura in Garanzia Giovani. Previa validazione da parte dell'amministrazione centrale competente, ove il raggiungimento del target individuato a livello regionale in sede di riparto delle risorse di GOL resti finanziariamente sostenibile, potranno eventualmente essere utilizzate, nelle more della revisione delle UCS nazionali (cfr. oltre), UCS validate nell'ambito dei programmi operativi regionali (POR) FSE per corrispondenti misure di politica attiva già attuate a livello regionale.

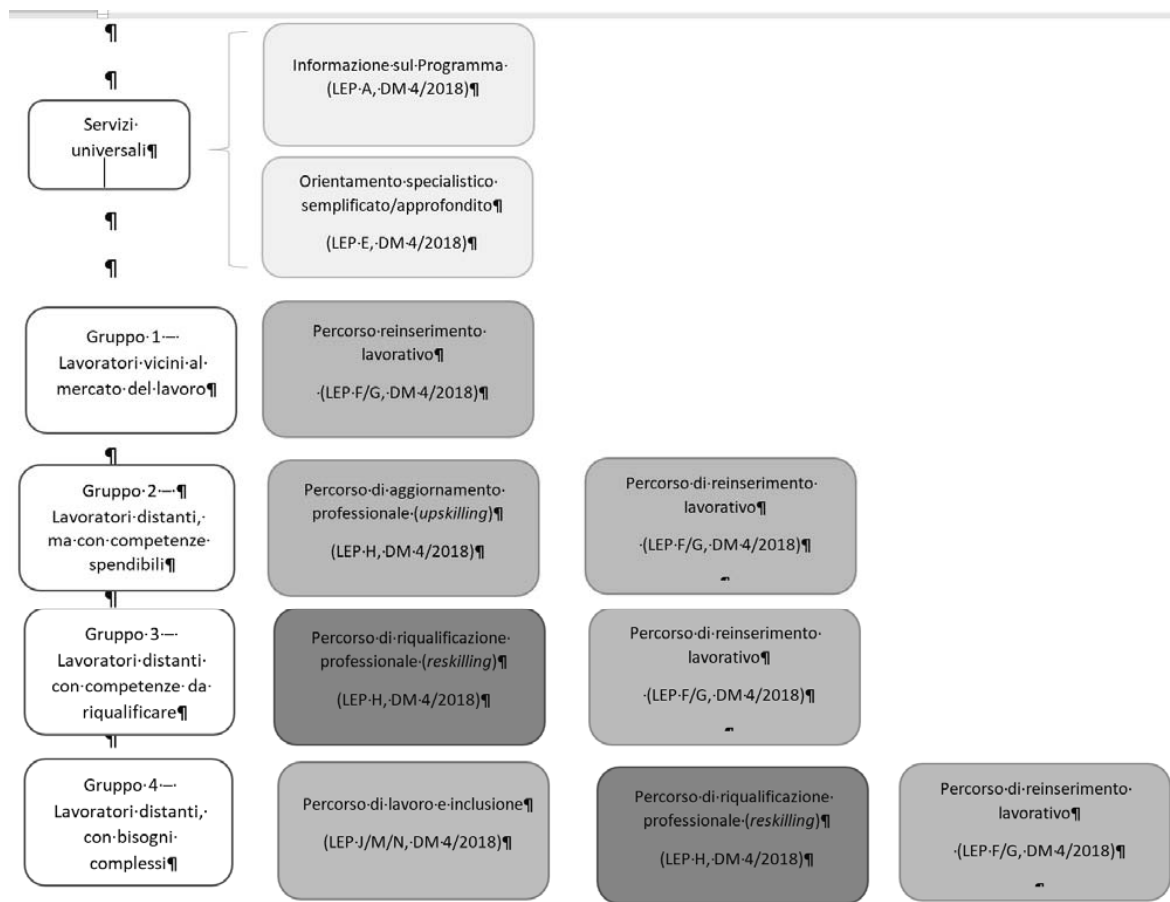
Fermi restando i target e la sostenibilità finanziaria, appare però opportuno rivedere rapidamente in sede attuativa – possibilmente entro la fine del 2021 – le misure e le unità



di costo standard per poter consentire di adeguare gli strumenti di *assessment*, ridefinire le misure ove necessario per adattare agli obiettivi di GOL e per aggiornare i costi delle prestazioni ai fini dell'erogazione delle risorse.

Figura 6

I livelli essenziali di GOL



Ogni variazione di strumenti e costi sarà approvata dallo *Steering Committee* di GOL, organismo coordinato dall'ANPAL in cui sono rappresentate tutte le Regioni e le Province Autonome. I compiti di tale Comitato – con la costituzione del quale verrà formalizzato il gruppo di lavoro che ha già contribuito alla definizione di questo Programma – non si limiteranno all'approvazione in sede tecnica della strumentazione attuativa di GOL; si tratterà anche di una comunità di pratiche e, più in generale, di una vera e propria cabina



di regia – condivisa tra il livello centrale e quello regionale – per l’attuazione e il monitoraggio del Programma.

8. Gli strumenti per la personalizzazione delle misure

Dal profiling all’assessment

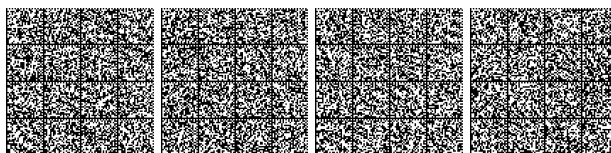
Nell’ottica dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di garantire uniformità su tutto il territorio nazionale è essenziale che l’indirizzamento nei diversi percorsi prima identificati avvenga sulla base di principi e metodologie condivise a livello nazionale.

Già in passato è stato da questo punto di vista fatto del lavoro condiviso che ha prodotto, per le finalità qui evidenziate, i seguenti documenti:

- ✓ Profilazione quantitativa (*Delibera Cda Anpal n. 6/2016*)
- ✓ Profilazione qualitativa (*Delibera Cda Anpal n. 19/2018*)
- ✓ Profilazione qualitativa approfondita per i beneficiari del reddito di cittadinanza (*Accordo Conferenza Unificata 23 novembre 2020*)

Tuttavia, il *profiling* vigente, finalizzato ad identificare la distanza dal mercato del lavoro, non sembra essere adeguato ai fini prima descritti, sia perché poco selettivo (la popolazione tende ad essere concentrata, sulla base delle variabili utilizzate, intorno ad un *range* limitato di valori della probabilità di disoccupazione di lunga durata) sia perché a parità di caratteristiche osservabili in sede «quantitativa» emergono notevoli differenze in termini di bisogni. Anche la cosiddetta profilazione qualitativa necessita di una revisione, considerato che sembra essere svolta dalle Regioni con strumenti diversi da quelli messi a disposizione da ANPAL o su sistemi diversi, non prevedendosi la condivisione delle informazioni raccolte.

Gli strumenti e le metodologie devono essere adeguati e resi comuni per individuare in maniera uniforme sul territorio nazionale l’appropriatezza dei percorsi nei servizi. La caratteristica principale di GOL è la personalizzazione dei percorsi, distinti sulla base di una valutazione multidimensionale. La profilazione quantitativa da questo punto di vista

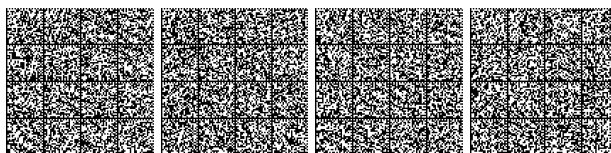


– individuando la probabilità teorica di diventare disoccupati di lunga durata sulla base di alcune variabili osservabili (tipicamente, età, sesso, residenza, titolo di studio, esperienze lavorative pregresse, ecc.) – resta certamente uno strumento utile a disposizione dell'operatore, ma deve essere opportunamente adeguata e migliorata rispetto all'esistente, tenuto conto delle informazioni che si acquisiscono in sede amministrativa con la prevista dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa o di partecipazione a misure di politica attiva.

Avendo ben presenti le finalità del Programma, l'*assessment* rappresenta invece una valutazione più complessa e approfondita, in un contesto partecipato in cui non vi sono automatismi, che parta dalle competenze del lavoratore, dai suoi bisogni determinanti per l'occupabilità – anche oltre la sfera lavorativa e delle competenze –, dalle sue aspirazioni, ma anche dalle concrete opportunità occupazionali che il mercato del lavoro e il sistema delle imprese locali offre.

Il quadro di analisi andrà composto esaminando le seguenti dimensioni:

- ✓ Condizione nel mercato del lavoro;
- ✓ Titoli di studio e esperienze formative;
- ✓ Aspettative, aspirazioni, professioni ricercate;
- ✓ Competenze digitali;
- ✓ Competenze multilinguistiche;
- ✓ Proattività nella ricerca del lavoro (motivazioni, strategie, attività e canali di ricerca attivati);
- ✓ Autonomia negli spostamenti e disponibilità alla mobilità territoriale;
- ✓ Vincoli oggettivi all'occupabilità: dimensioni, non direttamente connesse al bagaglio formativo o lavorativo, che pongono limiti concreti alla possibilità di svolgere attività lavorative (impegni di cura di figli o altri familiari, questioni di conciliazione con percorsi di studio/formazione, condizioni di salute);
- ✓ Fattori di vulnerabilità (situazione economica, condizione abitativa, reti familiari, di prossimità e sociali).



Nello specifico delle competenze, quelle in possesso del lavoratore e quelle richieste dal mercato devono confrontarsi usando il medesimo linguaggio, che è quello degli standard di classificazione nazionali definiti nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze e degli standard internazionali ad esso correlati (ad esempio la tassonomia ESCO). Come detto in fase di presentazione degli obiettivi del Programma, la capacità analitica di prevedere la richiesta di competenze deve essere rafforzata. Saranno messi a disposizione strumenti dinamici che permettano di ricondurre a tali standard le richieste del mercato del lavoro locale, in maniera da rapportarle alla specifica situazione del singolo utente, individuare lo *skill gap* e l'eventuale successivo percorso formativo più adeguato.

Le Regioni e le Province Autonome potranno dotarsi di propri strumenti, anche perché sono presenti buone prassi a livello territoriale e utili investimenti sono già stati fatti nella direzione auspicata. Resta però essenziale che l'*output* degli eventuali strumenti regionali sia il medesimo, standardizzato ed interoperabile, secondo quanto condiviso a livello nazionale, in maniera da alimentare il fascicolo elettronico personale e le altre banche dati nazionali, facendo sì che il sistema delle politiche attive possa essere monitorato unitariamente.

La definizione condivisa dei requisiti nazionali appare in particolare necessaria per la revisione dei costi standard e per permettere agli operatori privati delle Agenzie per il lavoro di essere parte integrante del sistema, con regole chiare sulle attività che potranno essere remunerate "a processo", accanto a quelle legate invece al "risultato" occupazionale e, cioè, in particolare, al collocamento al lavoro delle persone con minori *chances*.

Le misure di politica attiva e la formazione professionale

Come evidenziato precedentemente e come chiaramente emerge dai percorsi che costituiscono GOL, uno degli elementi essenziali del Programma è l'integrazione tra le politiche attive del lavoro e la formazione professionale.



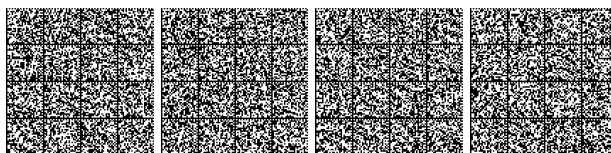
Le singole concrete misure di politica attiva sono demandate alle Regioni, sulla base degli standard già fissati al livello nazionale nell'ambito della Garanzia Giovani e che andranno aggiornati sulla base degli obiettivi di GOL.

Quanto alla formazione professionale – competenza esclusiva regionale – sarà invece il Piano nuove competenze a fissare più specificatamente le caratteristiche che dovrà assumere su base nazionale nel contesto di GOL: in particolare, nell'ottica della personalizzazione degli interventi, la formazione dovrà rispondere ai fabbisogni specifici rilevati in sede di *assessment* e a quanto richiesto dalle imprese sul territorio (*cf.* anche oltre i patti territoriali). Andrà favorito il più possibile il coinvolgimento delle imprese nell'erogazione stessa della formazione o nella definizione del suo contenuto, da un lato, individuando percorsi sia di aggiornamento che di riqualificazione in modalità duale, dall'altro, finanziando percorsi di formazione specifica richiesti, condizionati all'assunzione, ovvero coprendo i costi sostenuti per il percorso formativo, a seguito dell'assunzione medesima. Sono esperienze già attuate in alcune Regioni e che si dimostrano di successo.

Ad ogni modo, tutta l'offerta formativa territoriale deve essere coinvolta. Con opportuno intervento normativo, anche i fondi interprofessionali – oggi impegnati soprattutto nella formazione continua – potranno essere coinvolti nella formazione dei disoccupati e dei lavoratori in transizione.

I patti territoriali

Nell'ambito di GOL, al fine di meglio orientare le scelte di programmazione in sede locale degli interventi sulle competenze dei lavoratori, potranno essere sperimentati dei “Patti Territoriali”, in attuazione degli indirizzi dell'Agenda Europea delle Competenze. Si tratta di accordi quadro tra il Ministero e la Regione volti all'ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria per garantire opportunità occupazionali



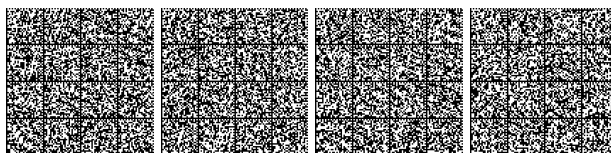
e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale.

I Patti individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali.

I Patti verranno declinati operativamente dalle Regioni mediante Piani operativi territoriali condivisi con il Ministero e l'ANPAL e dovranno prevedere:

- ✓ una specifica analisi della domanda di lavoro e dello *skill gap* esistente nei settori e nei territori che sono oggetto del Patto;
- ✓ l'analisi della reale offerta formativa disponibile rispetto al fabbisogno rilevato;
- ✓ la definizione dell'offerta formativa mancante e una rappresentazione dell'offerta formativa complessiva (rafforzamento dell'offerta formativa nell'ambito del Piano operativo) al fine di attivare i percorsi di miglioramento delle competenze dei lavoratori e dei disoccupati e ridurre lo *skill gap*, anche in ottica di rafforzare una filiera «lunga» della formazione tecnica e professionale delle persone;
- ✓ il rafforzamento del coordinamento della rete dei servizi per il lavoro, pubblici e privati, con il sistema della formazione in funzione delle priorità individuate;
- ✓ il coinvolgimento del sistema delle imprese per lo sviluppo delle capacità di individuare ed esprimere i propri fabbisogni di competenze a breve, medio e lungo termine e per la valorizzazione della loro capacità formativa e della loro dotazione strumentale e tecnologica, anche tramite lo sviluppo del sistema di formazione duale.

I Patti vedono la partecipazione attiva degli enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri *stakeholder* interessati. Inoltre, potranno anche riguardare altri strumenti di politica attiva e aree di interesse nazionale di livello subregionale.



Innovazione, sperimentazione, valutazione

Il programma GOL deve essere anche uno spazio di innovazione e sperimentazione. Si prevede nell'ambito di GOL l'attivazione di una specifica riserva nazionale di finanziamento di appositi progetti su scala ridotta, da adottare d'intesa con le regioni aderenti, la cui valutazione rigorosa, se positiva, potrà portare ad estendere la scala dell'intervento ed eventualmente a modificare le *policy* nazionali.

Alcune aree di sperimentazione possono essere già individuate.

Una prima area non può che riguardare l'ambito delle competenze digitali. A partire dalla mappatura delle migliori pratiche formative nazionali/regionali/internazionali nel campo, in alcune filiere selezionate si intendono implementare percorsi di formazione digitale potenzialmente efficaci, procedendo con il monitoraggio e la valutazione quantitativa dei risultati utilizzando tecniche statistico-econometriche. Si procederà a estendere su scale crescenti solo i percorsi formativi per i quali è stata dimostrata quantitativamente l'efficacia, scartando invece quelli inefficaci.

Altra area di sperimentazione potrà riguardare percorsi di attivazione per target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai centri per l'impiego. Il percorso prevede la mappatura e/o la promozione di spazi accreditati o accreditabili – anche in collaborazione con i comuni – per *co-working*, *fab lab* e incubazione e/o accelerazione di impresa finalizzati alla creazione di comunità professionali che facilitino l'auto-impiego. In funzione della qualità dell'ecosistema locale (qualità e quantità di spazi di innovazione e incubazione esistenti/attivabili) il programma può finanziare l'inserimento di specifici target di lavoratori in queste comunità professionali riprendendo modelli già sperimentati in passato in alcuni contesti locali.

Indubbiamente, un'area di attenzione sarà – considerata la vocazione del programma – quella della fragilità e vulnerabilità: si potranno sperimentare forme di occupazione «protetta» o percorsi di accompagnamento dedicato, con il coinvolgimento del terzo settore, per le persone con disabilità grave o per i disoccupati più fragili.

