

GOL: strategie e strumenti per l'attuazione del programma

***Simone Cappelli*, Dirigente Settore Lavoro Regione Toscana.
Coordinamento tecnico interregionale Commissione Lavoro
e formazione professionale della Conferenza delle Regioni e
Province autonome**

“Garanzia per l’Occupabilità dei lavoratori” (GOL) è un Programma nazionale di politica attiva previsto nell’ambito della Missione 5 “Inclusione e Coesione”, Componente 1 “Politiche per il lavoro” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (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

I temi oggetto del Programma sono:

- **Revisione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**
- **Prossimità dei servizi**
- **Integrazione con le politiche attive regionali**
- **Integrazione con le politiche della formazione**
- **Rete territoriale dei servizi**
- **Coinvolgimento delle imprese e del territorio**
- **Rafforzamento capacità analitiche**
- **Innovazione e sperimentazione**

GOL è stato approvato con decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il MEF, del 5 novembre 2021. Essendo parte del PNRR, GOL ha caratteristiche di **riforma di sistema**. In particolare:

- l'orizzonte temporale è quello del PNRR, il quinquennio 2021-25;
- le risorse complessive sono pari a **4,4 miliardi di euro**, cui si aggiungono **600 milioni di euro** per il **rafforzamento dei centri per l'impiego** (di cui 200 aggiuntivi) e **600 milioni di euro** per il **rafforzamento del sistema duale**.
- Con la modifica al PNRR, al fine di garantire un maggiore sostegno finanziario per il raggiungimento dei target, è stato deciso che il programma GOL beneficerà di **un incremento di risorse PNRR pari a circa 1 miliardo di euro**.

Elemento costitutivo della riforma (da cui dipendono i finanziamenti UE) è la definizione di **milestones e target**. Nello specifico, il negoziato con la Commissione europea ha prodotto i seguenti:

- *Milestone 1*: adozione dei decreti per l'approvazione di GOL e PNC entro il 2021
- *Milestone 2*: adozione di Piani regionali di GOL ed esecuzione di almeno il 10% delle attività previste 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 **LEP** in GOL
- *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**
- *Target 6*: almeno 135 mila ragazzi/e in più partecipano al sistema duale entro il 2025

Nel negoziato con la Commissione UE sono stati richiesti alcuni requisiti minimi che il Programma GOL deve avere:

- ✓ Definire LEPE standard di servizio, inclusi:
 - efficace offerta di servizi personalizzati secondo standard uniformi su tutto il territorio nazionale;
 - Orientamento e *job coaching*;
 - Attività di previsione delle competenze richieste;
 - **Piani di formazione personalizzati.**
- ✓ integrazione tra le attività di formazione per **upskilling e reskilling** e attività dei CPI;
- ✓ attività dei CPI **orientata ai bisogni dei beneficiari**;
- ✓ Priorità agli interventi sui soggetti vulnerabili;
- ✓ Il **25%** dei beneficiari del programma svolga attività di formazione, con un focus sulle **competenze digitali**;
- ✓ Strutturale **cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato**;
- ✓ I beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito accedono ai servizi **entro 4 mesi** dall'avvio della prestazione

Dall'accordo con la Commissione UE emerge chiara una impostazione che può essere così riassunta:

- ✓ **Programmazione orientata ai risultati:** Non vi è un rimborso sulla base dell'avanzamento della spesa, ma in relazione al raggiungimento dei *milestone* e dei *target*
- ✓ **Centralità dei LEP** e uniformità dei servizi sul territorio nazionale;
- ✓ **Integrazione tra politiche attive e formazione professionale**
- ✓ **Focalizzazione sui più vulnerabili** e personalizzazione degli interventi
- ✓ **Sviluppo di capacità analitiche**
- ✓ **Cooperazione tra sistema pubblico e privato**
- ✓ **Sistema di monitoraggio al livello di singolo CPI**

Cruciale per il successo di un ambizioso programma di riforma delle politiche attive del lavoro, è la **piena condivisione delle scelte e il necessario coordinamento con le misure regionali.**

La costituzione di un Comitato Direttivo di GOL congiunto Stato-Regioni è stata inserita come milestone nazionale, quale necessario punto di riferimento nella fase iniziale di istruttoria e di proposta, per la condivisione delle esperienze regionali e per il monitoraggio dell'implementazione del programma, al fine di ridurre l'eccessiva eterogeneità tra le diverse Regioni

In relazione al tema della **governance**, si è preso atto delle criticità rispetto a strumenti nazionali che si inseriscono in maniera non coordinata con le politiche regionali: l'esperienza dell'Assegno di ricollocazione è stata ricordata per le sovrapposizioni con le misure regionali e il rischio di reciproco spiazzamento. Inoltre, è stata evidenziata la scarsa attrattività dello strumento ADR per come disegnato – sia dal lato dei soggetti privati accreditati, in particolare nei confronti dei più fragili, sia dal lato dei lavoratori, quando la loro adesione è volontaria.

Le modalità di attuazione di GOL nei diversi contesti regionali sono descritte all'interno dei rispettivi **Piani Attuativi Regionali (PAR)**, adottati annualmente previa valutazione di coerenza da parte dell'ANPAL. I PAR descrivono, tra l'altro, come le singole regioni intendono utilizzare le risorse ripartite con i decreti interministeriali del 2021 e del 2023 e come prevedono di intercettare i beneficiari previsti dalle milestone del PNRR.

INTEGRAZIONE CON LE POLITICHE FORMATIVE

L'attenzione di GOL al tema della **formazione** è uno degli elementi caratterizzanti del programma, tanto che i percorsi formativi di aggiornamento e di riqualificazione fanno parte dei LEP previsti.

Le caratteristiche dei percorsi formativi sono descritte all'interno del Piano Nazionale Nuove Competenze

Dai PAR emergono alcune linee di indirizzo comuni:

Analisi del mercato del lavoro. Gli interventi formativi sono progettati sulla base dei fabbisogni delle imprese del territorio, anche in via predittiva

Attenzione all'emersione delle competenze. Tutte le Regioni sottolineano l'importanza di valorizzare con accuratezza le competenze del beneficiario all'ingresso e in uscita. Il riferimento è ai sistemi di messa in trasparenza o certificazione delle competenze o alla definizione di un Bilancio di Competenze, anche in forma digitale

Modalità duale e coprogettazione. Lo sviluppo di un sistema di relazioni tra operatori accreditati alla formazione e imprese è considerato centrale. In sede di erogazione, è ritenuta centrale la possibilità di attivare percorsi di formazione che prevedono l'alternanza di formazione d'aula e di attività svolte in contesto lavorativo.

Breve durata e modularità dei percorsi. Per essere più incisivi e adattabili alle diverse esigenze dei beneficiari, le Regioni ipotizzano lo sviluppo di percorsi brevi e modulari che permettano un'adeguata flessibilità. Degna di nota è l'iniziativa di alcune regioni che ipotizzano l'utilizzo di certificazioni in formato digitale (p.e. Digital Badge).

In generale, i servizi di formazione sono organizzati nell'ottica di offrire **un'esperienza personalizzata ai destinatari delle misure.**

ORGANIZZAZIONE

Il programma GOL sembra delinearsi come momento di messa a sistema di soggetti e servizi ad essi collegati, spingendo il sistema delle politiche attive del lavoro **verso un approccio capillare di intervento.**

Per quanto i Centri per l'Impiego risultino centrali nell'architettura del programma, dalla lettura dei PAR si evince che essi rientrano in un quadro più ampio di organizzazione territoriale dei servizi in cui il **rapporto pubblico privato** nell'erogazione dei servizi rappresenta uno dei principali punti di attuazione del principio di **capillarità.**

Fondamentali sono i diversi sistemi di accreditamento regionali nonché la volontà di allargare la possibilità d'intervento anche a soggetti non accreditati ma istituzionalmente riconosciuti come portatori di soluzioni per determinati target di utenza (si pensi ad esempio alle realtà del terzo settore).

Si osservano quindi scelte di “perimetro” rispetto alle attività, nonché scelte relative alle caratteristiche della cooperazione. In questo senso è possibile individuare nei PAR parole chiave quali **collaborazione, co-progettazione, convenzioni, partenariati.**

INGAGGIO DEGLI OPERATORI PRIVATI

Il modello di ingaggio prevalente degli operatori privati nei servizi per il lavoro consiste in una traduzione regionale, opportunamente riveduta e corretta, dell'assegno di ricollocazione (dote, assegno, voucher, ecc.) Un servizio quindi **a domanda individuale**, in cui è decisiva la libera scelta del beneficiario circa l'operatore da cui farsi seguire.

L'avviso pubblico per la concessione di finanziamenti a progetti di politica attiva è «confinato» prevalentemente al percorso 4 di inclusione sociale e lavorativa. Risulta invece il modello prevalente di selezione degli operatori adottato per la realizzazione di attività formative, che si affianca comunque all'erogazione di voucher formativi individuali (che in alcune realtà ricomprendono anche misure di politica del lavoro).

Sostanzialmente assente la selezione degli operatori tramite gara di appalto.

Le differenze di approccio tra regioni emergono sulla possibilità di far effettuare prima presa in carico e assessment ad operatori privati

INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI VULNERABILI

I PAR, nell'evidenziare specifiche tipologie di intervento per i soggetti svantaggiati, con particolare riferimento a quelle previste per il percorso 4 – Lavoro e inclusione, evidenziano le seguenti linee di lettura:

1) Politiche attive del lavoro e politiche di inclusione. Le politiche di inclusione hanno lo scopo di facilitare l'integrazione in posti di lavoro sostenibili e di qualità di coloro che sono in grado di lavorare e di fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale. A riguardo si possono riscontrare obiettivi per l'attivazione sociale, la piena partecipazione all'interno del territorio, e la promozione del protagonismo delle comunità.

INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI VULNERABILI

2) Reti sociali e integrazione degli interventi. Approccio **multidimensionale** degli interventi al fine di raggiungere l'obiettivo occupazionale. Questo approccio rende necessaria una collaborazione in rete tra soggetti con competenze diverse, anche attraverso nuove architetture di servizio che si stanno consolidando e innovando;

3) Personalizzazione dei percorsi. La dimensione della personalizzazione dei percorsi e della programmazione quale strumento cardine per la predisposizione delle risorse e delle azioni necessarie per rimuovere ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa.

INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI VULNERABILI

4) Complementarità di risorse Le azioni a favore delle persone più vulnerabili all'interno sono tra quelle che richiedono maggiore complementarità tra le risorse del PNRR e le risorse e le programmazioni nazionali e regionali (in primis, PR FSE+) a sostegno di specifiche misure di conciliazione, misure aggiuntive di attivazione lavorativa affinché la ricerca di una occupazione giusta possa essere sempre un obiettivo da perseguire.

In definitiva, attraverso i PAR il contributo di GOL a favore delle persone vulnerabili si inserisce in una cornice più ampia e spinge verso la **necessaria complementarità di risorse e misure per garantire prestazioni attente ai bisogni dei beneficiari, servizi territoriali di qualità che operano in rete con il coinvolgimento degli stakeholder locali, progetti aderenti alle esigenze del territorio.**

ALCUNI DATI al 30/11/2023

Presi in carico: 1.870.964 di cui

957.483 Percorso 1 (51,2%)

477.144 Percorso 2 (25,5%)

370.060 Percorso 3 (19,8%)

66.277 Percorso 4 (3,5%)

Presi in carico e LEP successivi

884.738 individui con almeno una politica attiva

749.023 LEP E (Orientamento specialistico)

494.890 LEP F1 (Accompagnamento al lavoro)

117.450 LEP F2 (Attivazione del tirocinio) – 75.349 tirocini attivati

218.399 C07 (formazione non generalista inclusiva anche di competenze digitali)

81.969 C11 (formazione non generalista non inclusiva di competenze digitali)

80.072 C12 (formazione specifica su competenze digitali)

3.928 LEP J (strumenti di conciliazione)

96.456 LEP O (Supporto all'autoimpiego)

2.680 LSU

Tasso di occupazione dei presi in carico (beneficiari con almeno un rapporto di lavoro nei 180 giorni successivi alla presa in carico)

484.431 (41%)

SFIDE

Formazione: GOL deve promuovere un'offerta formativa in grado di collegare domanda delle imprese, sviluppi del mercato e competenze delle persone e permettere una **efficace gestione delle transizioni**

Occorre una maggiore **flessibilità** e **adattabilità** dell'offerta formativa, una formazione **modulabile, non lunga**, fruibile con soluzioni **blended**, che preveda risultati di apprendimento in cui sia possibile **capitalizzare** crediti.

La formazione deve prevedere momenti **laboratoriali** e momenti **on the job**.

I **patti territoriali per le competenze** sono uno strumento per permettere al territorio di anticipare la domanda di competenze e le situazioni di crisi.

Una offerta formativa che sappia anche guardare alla domanda di **competenze tecniche** allineata alla domanda e allo sviluppo tecnologico delle imprese.

SFIDE

Prossimità Aprire le porte dei servizi al lavoro vicino alle persone, coinvolgere gli enti locali, ingaggiare luoghi a cui questo mondo si rivolge per soddisfare bisogni diversi dal lavoro, ma con cui ha familiarità, coinvolgere il partenariato sociale ed il terzo settore. È urgente ampliare la platea di coloro che, in età lavorativa, partecipano al lavoro: le donne anzitutto, i giovani, gli over 55 che rischiano di uscire per il disallineamento delle competenze, le popolazioni immigrate.

Competenze Digitali. L'Italia ha un rilevante gap nelle competenze digitali, rispetto ai partner europei, soprattutto nella popolazione meno giovane. Non si tratta di acquisire competenze specifiche, ma di dotare tutte le persone in cerca di lavoro, a partire proprio dai più fragili, di competenze che oggi permettono di accedere ad informazioni, elaborare, almeno a livello elementare, dati, organizzare fonti, interagire con altri e con la Pubblica Amministrazione in particolare.

SFIDE

Semplificazione. Semplificazione, prossimità e personalizzazione possono trasformare, con GOL, l'esperienza della ricerca di lavoro **da una condizione subita ad un progetto supportato dalla consulenza di specialisti.**

Gli operatori dei Centri per l'Impiego, “**integrati**” dalla rete degli operatori privati accreditati, possono diventare, in una rete cooperativa pubblico/privata, consulenti esperti che affiancano la persone nella ricerca, capaci di intercettare domanda di lavoro, indirizzare (attraverso strumenti di assessment e di skill intelligence) all'offerta formativa, animare reti territoriali, agire per attivare le risorse della persona. Vedere gli operatori dei centri per l'impiego e dei servizi per il lavoro, sempre meno impegnati in processi amministrativi (sempre più trasferibili in processi digitalizzati) e sempre più consulenti delle persone e delle imprese.