

Verso l'attuazione di GOL

di **Gianni Bocchieri** ed **Eugenio Gotti**

Lo scorso 21 ottobre è stato approvato in Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome lo schema di decreto ministeriale per l'istituzione di GOL (Programma Nazionale Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori). L'intervento, ampio e ambizioso, migliora il vecchio Assegno di ricollocazione, attraverso una significativa revisione delle misure da attivare e della platea di riferimento, nonché la previsione di una nuova governance multilivello condivisa da Anpal e Regioni. Con le risorse stanziare dal PNRR per il nostro Paese si offre così un'occasione unica per creare finalmente un vero sistema di politiche attive per il lavoro



Tappe e obiettivi dell'intervento

Dedicata all'inclusione ed alla coesione, la Missione 5 del PNRR prevede un cospicuo investimento nelle politiche attive del lavoro che in Italia - è bene ricordarlo - sono ancora giovani, frammentate, lontane da essere un vero e proprio sistema sempre aperto e rivolto alla universalità delle persone in cerca di occupazione.

Il principale strumento per il rilancio delle PAL è affidato al "Programma Nazionale Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori" (GOL), che presenta caratteristiche di riforma di sistema quantomeno per la sua durata quadriennale (2022-2025) e per le ingenti risorse destinate (4,4 miliardi di euro).

Come tutti gli interventi del PNRR, anche GOL ha i propri Milestone ed Obiettivi:

- **Milestone 1:** adozione del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL entro il 2021.
- **Milestone 2:** adozione di Piani regionali per la piena attuazione 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.
- **Target 2:** almeno 800 mila dei su indicati 3 milioni di persone devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

Siamo quindi di fronte ad una misura ampia, che si innesta nell'impianto legislativo del Decreto Legislativo n. 150 del 14 settembre 2015 e che intende innovare lo strumento dell'Assegno di Ricollocazione (AdR), pur senza alcun intervento normativo.

I passaggi per la sua attuazione

In effetti, GOL sembra concepito per portare miglioramenti all'AdR, attraverso una significativa revisione delle misure da attivare e della platea di riferimento. Allo stesso tempo, GOL prevede una nuova governance multilivello tra Anpal e Regioni – in teoria - più istituzionalmente coerente con le competenze regionali in materia di PAL, anche alla luce dell'esperienza del programma Garanzia Giovani.

Per la sua concreta attuazione, il percorso si basa quindi su un programma nazionale che ne fissa il quadro comune, lasciando tuttavia alle Regioni significativi spazi di programmazione ed organizzazione degli interventi.

Lo scorso 21 ottobre, lo schema di decreto ministeriale per l'istituzione di GOL è stato sancito in Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome per la sua emanazione definitiva, nel rispetto dei tempi previsti.

Lo schema di decreto ripartisce inoltre tra le Regioni 880 milioni, pari al 20% delle risorse attribuite al programma, nonché ulteriori 50 milioni per la realizzazione dei primi progetti formativi rivolti ai lavoratori in CIGS con una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30 per cento ed ai percettori di NASpI.

Coerentemente con l'approccio "performance based" del PNRR, la distribuzione delle risorse alle Regioni è accompagnata dalla ripartizione degli obiettivi in termini di numero di destinatari che accederanno agli interventi entro dicembre del 2022.

Previa valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte dell'ANPAL, a ciascuna Regione spetta l'adozione di un Piano regionale per l'attuazione di GOL. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto, le Regioni dovranno quindi presentare le proposte dei loro Piani ad ANPAL, che ne dovrà valutare la coerenza con il Programma nazionale entro trenta giorni.

ANPAL è chiamato a vigilare sull'attuazione degli interventi da parte delle Regioni e delle Province autonome. Qualora emergessero criticità nel raggiungimento degli obiettivi, ANPAL opererà dapprima con interventi di tutoraggio con il supporto di ANPAL Servizi S.p.A., ma potrebbero poi scattare i poteri sostitutivi previsti dal decreto n. 77 del 2021 sulla governance del PNRR.

Le azioni strategiche individuate

Rafforzamento dei CPI e delle reti con gli operatori accreditati

Le Regioni saranno quindi stimolate a rafforzare l'azione dei Centri per l'impiego e dei loro operatori accreditati alla formazione ed ai servizi al lavoro, auspicabilmente in una logica strutturale che superi gli interventi "a progetto", per strutturare un vero e proprio sistema di politiche attive.

Ciò dovrà avvenire in stretta connessione con il potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI), iniziato nel 2019 e finanziato ulteriormente anche dal PNRR, che vedrà l'aumento del numero di operatori impiegati nei CPI dagli attuali 8mila a quasi 20mila oltre che a interventi di rafforzamento strutturale ed organizzativo.

Infatti, dallo schema di decreto GOL, i CPI sono considerati il presidio territoriale pubblico per l'erogazione delle politiche attive del lavoro ed in quanto tali "porta d'accesso a GOL".

Essi, tuttavia, non agiranno da soli ma in cooperazione con gli operatori accreditati alla formazione ed al lavoro.

In effetti, una delle sfide dei sistemi PAL, anche nelle Regioni dove questi hanno avuto maggior sviluppo, è il superamento degli accordi bilaterali tra CPI ed operatori al lavoro, per giungere ad una istituzionalizzazione della rete degli operatori, in termini di sinergia, condivisione delle informazioni, valorizzazione delle specializzazioni di ciascun operatore, perché solo in questo modo i CPI potranno efficacemente orientare ciascuna persona in cerca di lavoro ai servizi specialistici più confacenti alle diverse situazioni, possibilità ed obiettivi.

In tale contesto, lo schema di decreto ritiene una sfida primaria la maggior prossimità di offerta dei servizi per il lavoro, con una maggiore presenza fisica di sportelli - eventualmente leggeri e mobili - da attivarsi anche tramite accordi con i comuni ed altri soggetti accreditati.

L'obiettivo dichiarato è superare la nota problematica della rete dei centri per l'impiego rispetto all'eterogeneità in termini quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi, puntando all'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale. In tal senso, le prestazioni del Programma devono costituire livelli essenziali, coerentemente con quelli già approvati a gennaio 2018, in relazione a specifici target di popolazione.

Implementazione degli E-services

Per consentire la maggior fruibilità dei servizi, lo schema di decreto GOL prevede il rafforzamento delle attività a distanza, a partire dalle esperienze già realizzate in diverse realtà regionali durante il periodo di pandemia, al fine di facilitare l'accesso alle prestazioni e la «vicinanza» del servizio.

In tal senso, i servizi digitali andranno nella direzione 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, anche se a distanza.

Per gli utenti più propensi all'uso delle nuove tecnologie, che necessitano di minore assistenza nella ricerca del posto di lavoro tali e-service, potranno essere completamente sostitutivi dell'erogazione di prestazioni in presenza.

Piena integrazione della formazione nella PAL

GOL punta anche all'integrazione delle politiche formative nell'ambito delle PAL, riconoscendo l'insufficienza di azioni basate solo sull'orientamento al lavoro ed il *matching*. Per i target più lontani dal mercato del lavoro, si riconosce la necessità di interventi di *upskilling* o di *reskilling* per aumentare le chance occupazionali e trasversalmente si interverrà per lo sviluppo generalizzato di competenze digitali.

Ciò dovrebbe consentire di potenziare gli interventi formativi, in base ai diversi bisogni delle persone, anche attivando percorsi formativi lunghi. L'esperienza di questi anni dell'AdR prima per i beneficiari di Naspi e poi per quelli del Reddito di cittadinanza, ha infatti evidenziato la debolezza di servizi al lavoro che non riconoscessero anche l'attivazione di percorsi formativi anche con durata medio-lunga.

Al fine di orientare correttamente le persone al lavoro ed attivare percorsi formativi coerenti con le esigenze del sistema impresa, è previsto il rafforzamento delle capacità di previsione delle tendenze e dei fabbisogni del mercato del lavoro locale, attraverso il potenziamento degli strumenti *skills intelligence* e *skill forecasting*, derivanti dagli Osservatori regionali del mercato del lavoro e dall'utilizzo dei sistemi previsivi di fabbisogni di profili e di competenze.

I beneficiari

I beneficiari del programma GOL sono gruppi molto ampi ed eterogenei di lavoratori:

- beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro con 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: NASPI e di DIS-COLL;
- Percettori del reddito di cittadinanza;

- Lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET con meno di 30 anni, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori di 55 anni e oltre;
- disoccupati con minori chance 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 fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività;
- Lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*) – ai fini del Programma GOL sono definiti quali i lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione, cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

Vi è, quindi, un'inversione di rotta rispetto alla progressiva riduzione della platea a cui si rivolgeva l'AdR, inizialmente rivolto ai solo beneficiari di Naspi e Dis-coll e successivamente riorientato esclusivamente ai percettori di reddito di cittadinanza. Al contrario, GOL vuole ampliare la platea dei beneficiari, andando in una logica di universalità delle prestazioni per tutti i cittadini in cerca di lavoro.

GOL è anche un programma che assolve la condizionalità. Vale a dire: l'obbligo, per i percettori di ammortizzatori sociali o di reddito di cittadinanza, di cercare attivamente lavoro o di svolgere attività formativa attraverso l'attivazione di servizi al lavoro.

Per questo motivo, resta in vigore l'obbligo di definizione del Patto di servizio nell'ambito delle misure di GOL per i lavoratori che accedono agli strumenti di sostegno al reddito, entro quattro mesi dall'avvio della fruizione della prestazione economica.

Il percorso nei servizi

Approccio generale

Lo schema di decreto prevede che il percorso della persona nei servizi al lavoro debba rispondere a principi di appropriatezza e sia individuato in esito ad un processo di valutazione e *assessment* del beneficiario, dopo una negoziazione e condivisione con la persona stessa sulla base della valutazione professionale dell'operatore dei servizi al lavoro, a sua volta assistita da opportuni strumenti e/o metodologie di natura quantitativa e qualitativa da definire d'intesa a livello nazionale.

È questo un passaggio rilevante, poiché dovrebbe indurre le Regioni ad evitare l'attivazione di avvisi "mono azione", come invece si sono visti in Garanzia Giovani con interventi - ad esempio - solo per l'attivazione del tirocinio extracurricolare o per l'inserimento lavorativo. Al contrario, GOL dovrebbe

indurre a imitare l'esperienza delle Regioni in cui il Patto di servizio condiviso dall'operatore e dal beneficiario ha potuto contare potenzialmente su tutti i diversi strumenti di politica attiva, da attivarsi in relazione agli specifici bisogni della persona in una logica di servizio personalizzato.

In tal senso, sarà da chiarire ulteriormente il rapporto tra un *profiling* quantitativo - che a parere di chi scrive dovrebbe rimanere il punto di riferimento per definire l'intensità dell'aiuto da fornire alla persona - da un *assessment* di tipo qualitativo che dovrebbe invece essere finalizzato alla concreta definizione del patto di servizio personalizzato.

I modelli di percorso

Per orientare le tipologie di interventi per le diverse classi di beneficiari, lo schema di decreto propone dei "modelli di percorso", che collegano cluster di beneficiari con le relative azioni attivabili:

Percorso 1: il reinserimento occupazionale

- Per coloro che risultano essere più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili;
- indirizzamento nella ricerca di lavoro, anche valorizzando l'autonomia della persona;
- orientamento di base, comunque arricchito di un *assessment* qualitativo;
- indirizzamento e 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.

Percorsi 2 e 3: upskilling e reskilling

- il quadro di analisi deve essere approfondito, 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;
- 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;
- 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;
- 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.

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'equipe multidisciplinare non solo per i beneficiari del reddito di cittadinanza, ma anche per iniziativa dei centri per l'impiego.

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.

È questo un obiettivo non facile, come già emerso nell'esperienza dei beneficiari di reddito di cittadinanza, poiché se è vero che da un lato le politiche del lavoro da sole rischiano di essere poco efficaci, dall'altro lato è tutta da costruire la relazione tra i servizi al lavoro e la rete dei servizi territoriali di natura sociale, sanitaria e/o educativa, per farsi carico di problemi che spesso sono la causa della difficoltà di inserimento lavorativo, dalle problematiche di natura sanitaria o sociale, fino all'esigenza di servizi di conciliazione vita lavorativa-vita familiare.

Percorso 5: ricollocazione collettiva

Rispetto ai quattro percorsi individuati, vi sono situazioni - ad es. di crisi aziendali e licenziamenti collettivi - in cui appare opportuno siano valutati i profili di occupabilità non singolarmente, ma per gruppi di lavoratori. Tali casi di norma sono caratterizzati dalla precocità dell'intervento, tipicamente con i lavoratori ancora formalmente occupati, dal coinvolgimento dell'azienda e dei rappresentanti dei lavoratori, dall'attivazione di strumenti di gruppo accanto eventualmente a quelli individuali.

GOL prevede anche la possibilità di attivare "patti territoriali", tramite accordi tra il Ministero e la Regione, rivolti ad interventi per specifici settori, filiere produttive territoriali, che mettano in gioco specifici interventi coordinati tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale.

Costi standard

Per il finanziamento delle attività di GOL sono immediatamente utilizzabili i costi standard già definiti per Garanzia Giovani e validati dalla Commissione Europea con atto delegato, oppure altri costi standard già adottati dalle singole

regioni per corrispondenti misure di politica attiva e validati dalla Commissione Europea nell'ambito dei programmi operativi regionali FSE.

Tuttavia, si prevede di rivedere rapidamente i costi standard per adeguarli alle misure previste da GOL in una logica di maggior adeguatezza dei costi alle misure di GOL e per garantire quella uniformità nazionale degli interventi che è negli stessi obiettivi di GOL.

Alcune considerazioni

In linea generale, il decreto istitutivo di GOL intende rilanciare lo sviluppo di un sistema nazionale di politiche attive per il lavoro più maturo di quello attuale.

Esso tuttavia rappresenta ancora una cornice generale, che dovrà poi essere declinato nelle azioni concrete delle singole regioni.

In tal senso, chi scrive ritiene che sia correttamente impostato il rapporto tra Stato e Regioni. Da un lato, si vogliono evitare iniziative dirette da parte di ANPAL, come è stato per le esperienze di AdR fino ad oggi. Dall'altro, si punta al raggiungimento di servizi omogenei su tutto il territorio nazionale e all'offerta di servizi sempre attiva rivolta alla generalità delle persone, in una prospettiva di servizio nazionale di PAL, programmato ed organizzato dal livello regionale, come già oggi avviene ad esempio per il sistema sanitario nazionale.

È chiaro che la sfida non sia semplice, partendo da realtà territoriali molto diverse, che negli ultimi anni si sono mosse a diverse velocità. Allo stesso tempo, occorrerà evitare che le risorse a disposizione diretta delle Regioni nell'ambito dei POR FSE vadano in sovrapposizione o concorrenza con GOL, puntando invece ad una sinergia e rafforzamento dello stesso GOL, sia sul fronte dell'ampliamento dei numeri obiettivo, sia nell'intensità dell'aiuto, a partire dall'investimento in formazione.

È, inoltre, da completare il sistema informativo unitario che consenta l'interoperabilità del flusso di informazioni dal singolo punto di erogazione, ai sistemi regionali, fino a quelli nazionali in entrambe le direzioni. Occorre poi provvedere alla messa a regime del fascicolo elettronico del lavoratore, che ancora non ha ancora visto la luce rispetto alle previsioni del d.lgs. 150 del 2015, come evoluzione del "libretto formativo del cittadino" istituito dal Decreto legislativo n. 276/2003, anch'esso mai realizzato se non in limitate sperimentazioni. Questo strumento dovrebbe contenere le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali ed «essere liberamente accessibile, a titolo gratuito, mediante metodi di lettura telematica, da parte dei singoli soggetti interessati».

Lo schema di decreto non affronta nemmeno alcuni nodi di tipo amministrativo e gestionale necessari per il buon funzionamento del sistema delle PAL, dai criteri per il riconoscimento delle attività realizzate a distanza, alla definizione di regole chiare per evitare l'emergere di problemi di *gaming* e di doppio finanziamento, come avvenuto nel contesto di Garanzia Giovani.

Anche i meccanismi di esercizio della condizionalità devono essere rafforzati, perché finora non hanno efficacemente garantito l'obbligo di attivazione e ricerca del lavoro per i beneficiari di sostegno al reddito. È evidente che la separazione tra l'ente che concede i benefici al reddito (INPS) e quello chiamato a governare le politiche attive (ANPAL) non facilita il raccordo tra le politiche attive e quelle passive, così come sarebbe sicuramente più facile far rispettare una "condizionalità forte" dove - come nel Regno Unito - il sostegno al reddito viene erogato di volta in volta ogni due settimane, previa presentazione del disoccupato al centro per l'impiego per valutare le possibili offerte di lavoro e dimostrare di aver svolto attività di ricerca del lavoro. Tuttavia, anche nel caso italiano di una "condizionalità debole" vi è la possibilità di rendere più stringente l'obbligo di attivazione dei servizi e quello di accettazione di un'offerta congrua di lavoro per il mantenimento del beneficio di sostegno al reddito.

Infine, non vi è dubbio che gli obiettivi di GOL siano ambiziosi anche per l'elevato numero di persone da avviare al Programma. Ma questa ambizione non può ridursi ad un semplice passaggio o passaggio burocratico da un operatore pubblico o privato di servizi all'impiego. A differenza di quanto talvolta avvenuto in Garanzia Giovani, il trattamento previsto nella scheda obiettivo di GOL deve costituire l'effettiva attivazione di un percorso di politica attiva, in cui la formazione deve essere parte essenziale per il raggiungimento delle finalità di *reskilling* e *upskilling*. A sua volta però la fruizione di percorsi formativi non può essere la finalità ultima dei percorsi di politica attiva finanziati da GOL. L'auspicio è che i prossimi riparti possano valorizzare con misure premiali quei percorsi di politica attiva che si concludono con veri esiti occupazionali.

Gianni Bocchieri

*Dir. Gen. Istruzione, Università, Ricerca,
Innovazione e Semplificazione - Regione Lombardia*

Eugenio Gotti

Executive Vice President - PTS Class