

Il programma GOL

Tra riforma nazionale e attuazione regionale

di **Eugenio Gotti**

GOL non è solo l'evoluzione del vecchio assegno di ricollocazione, ma anche l'occasione per implementare il sistema nazionale di politiche attive del lavoro, ad oggi ancora incompleto. Per evitare che il programma resti un'iniziativa effimera, occorre però chiarire il rapporto tra i servizi previsti dalle Regioni e i LEP, evitare un'eccessiva frammentazione degli interventi regionali e risolvere l'annoso problema dell'instabilità dei finanziamenti.



Sono diversi anni che il nostro Paese sta provando a rafforzare le politiche attive del lavoro, da quando nel 1997 con la legge Treu ha superato il monopolio pubblico del sistema di collocamento. Anche la gran parte degli strumenti introdotti con l'innovativa riforma Biagi del 2003 è rimasta incompiuta. Dal 2005, nelle numerose raccomandazioni rivolte al nostro Paese in materia di politiche del lavoro per garantire l'aderenza agli obiettivi della Strategia europea dell'occupazione, la Commissione sottolinea più volte il deficit nella governance del sistema, carente non per la mancanza di norme, ma per l'incapacità di implementarle coerentemente.

Certo, la situazione da cui partiva l'Italia per costruire un sistema nazionale di politiche attive del lavoro era particolarmente debole, gli investimenti nei servizi al lavoro minimi - un decimo di quelli tedeschi, olandesi, francesi - e la governance multilivello tra Stato e Regioni non hanno facilitato sicuramente le cose.

Il primo programma nazionale: Garanzia Giovani

Promosso e finanziato dall'Unione Europea, il programma Garanzia Giovani è stata la prima esperienza di un'azione di politica attiva del lavoro ampia, basata su di un piano nazionale ed attuata dalle diverse Regioni.

La Raccomandazione Europea per la "Garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*) prevedeva che i giovani ricevessero un'offerta di lavoro, di tirocinio o di prosecuzione negli studi entro i quattro mesi successivi il conseguito del titolo di studio.

Avviata nel 2014 e poi rifinanziata dall'Europa nel 2017, in un contesto di politiche attive essenzialmente arretrato, il programma europeo ha contribuito allo sviluppo dei servizi al lavoro nelle diverse Regioni d'Italia, con la progressiva



attivazione della rete di soggetti accreditati, con l'individuazione della tipologia e dei contenuti dei servizi per l'accompagnamento al lavoro, iniziando a creare anche una infrastruttura amministrativa ed una dorsale informativa tra livello regionale e nazionale.

Ciò per altro è avvenuto in concomitanza con la definizione del decreto legislativo 150/2015 ed in tal senso, con il suo piano nazionale, declinato poi nelle diverse realtà regionali, Garanzia Giovani ha contribuito ad impostare una prima esperienza di politica attiva di livello nazionale, individuando standard di servizio e di costo, monitorando l'andamento del programma in termini di realizzazione e di risultato, con un buon livello di accountability.

La stessa Commissione Europea ha rilevato come in Italia l'attuazione del programma Garanzia Giovani sia stato il motore di sperimentazione per alcune delle riforme successivamente introdotte, tra cui la revisione delle politiche attive del lavoro, le nuove forme di cooperazione fra i servizi pubblici per l'impiego e gli attori privati, la messa a punto di metodi di profilazione standardizzata.

Si sarebbe dovuta quindi creare una rete di servizi integrati a cui la persona avrebbe potuto rivolgersi in qualsiasi momento per poter accedere a prestazioni specialistiche, garantite dagli sportelli al lavoro pubblici e privati accreditati.

Il Jobs Act e il disegno di un sistema nazionale di politiche attive del lavoro

Nel 2015, nell'ambito del Jobs Act, con il D.lgs. 150/2015 e la scelta di configurare i servizi di politica attiva come "livelli essenziali delle prestazioni", si è voluto costituire in Italia qualcosa di nuovo, con la trasformazione di linee di azione di politica attiva realizzate nell'ambito di libere scelte di programmazione delle Regioni o del Governo in un vero e proprio sistema nazionale di politiche attive del lavoro, sempre attivo, con diritti esigibili dai cittadini ed un correlato dovere di offrire servizi da parte delle istituzioni regionali attraverso la rete dei centri per l'impiego e degli operatori accreditati.

Ad oggi però l'attuazione di quel disegno è ancora lungi dall'essere terminata. Il sistema delle politiche del lavoro è ancora giovane e lontano dal quadro generale delineato dalla norma e la sua attuazione non procede in modo lineare.

Negli anni seguenti il fallimento del referendum sul disegno di riforma costituzionale del 2016, la governance multilivello ha visto non poche difficoltà nel raccordo tra livello centrale e regionale. La riforma costituzionale avrebbe infatti riportato nelle competenze esclusive statali le politiche attive del lavoro ed in tal senso il Governo si era mosso con il D.lgs. 150 del 2015 che, nella prospettiva del nuovo testo costituzionale, imposta il sistema nazionale delle politiche attive con un forte ruolo del Ministero e soprattutto della nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro. Ad ANPAL la norma affida la governance del sistema di PAL, mentre la programmazione e gestione è demandata alle Regioni.

La mancata approvazione di quella riforma ha messo in discussione quell'impianto ed almeno inizialmente il rafforzamento del ruolo del Governo centrale.

Tuttavia, già negli indirizzi triennali per le politiche attive di gennaio 2018 Regioni e Governo riconoscevano l'esigenza di un maggior coordinamento e raccordo delle rispettive azioni che, come vedremo, ha poi trovato un corretto raccordo nell'impianto del programma GOL.

L'impianto nazionale disegnato dal D.lgs. 150/2015 promuove una nuova organizzazione delle politiche attive del lavoro, in cui operano sia i Centri per l'impiego (CPI), che vengono trasferiti dalle Province alle Regioni, sia gli operatori privati accreditati, secondo un modello di complementarità dei secondi rispetto ai primi.

Infatti, agli operatori pubblici sono affidate funzioni esclusive quali la profilazione del lavoratore disoccupato, la definizione del patto di servizio e l'attuazione dei meccanismi di condizionalità che legano il mantenimento dei sussidi alla realizzazione delle politiche attive.

I servizi di base delle PAL per la generalità dei disoccupati è previsto siano erogati innanzitutto dai CPI, con la possibilità per le Regioni di erogare i servizi anche attraverso soggetti privati accreditati.

È anche prevista l'attivazione di servizi intensivi di ricerca del lavoro, attraverso il riconoscimento ai disoccupati di un "assegno di ricollocazione", che può essere attivato presso soggetti pubblici o privati accreditati.

L'assegno di ricollocazione rappresenta in questo modo il nuovo strumento di politica attiva per un supporto intensivo alla ricerca del lavoro.

L'assegno deve essere richiesto al centro per l'impiego e la legge prevede venga rilasciato solo ai percettori della Naspi da almeno quattro mesi. Il nuovo strumento consiste in una somma da spendere presso i soggetti pubblici o privati accreditati che permetterà di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro della durata di sei mesi, prorogabile di altri sei mesi nel caso in cui non sia stato utilizzato l'intero ammontare dedicato.

La prima attuazione dell'assegno di ricollocazione è andata però in un'altra direzione rispetto alla previsione normativa. Nel 2017 ANPAL ha promosso tale misura come azione diretta, senza coinvolgere le Regioni. Attraverso i fondi comunitari del PON SPAO, ANPAL ha coinvolto circa 30mila individui che hanno ricevuto una lettera di invito a richiedere l'assegno di ricollocazione, per poter fruire di un servizio di supporto alla ricerca intensiva di lavoro presso la rete dei servizi già accreditati dalle Regioni.



La sperimentazione ha avuto risultati poco incoraggianti: solo il 10 per cento dei destinatari ha richiesto la misura e circa il 20 per cento di questi è stata effettivamente ricollocata.

Nel frattempo, diverse Regioni erano intervenute con misure loro proprie, in sovrapposizione e concorrenza con l'assegno di ricollocazione di ANPAL.

Successivamente, nel 2018, ANPAL ha messo "a regime" l'assegno di ricollocazione, sempre con scarsissimi risultati, fino a quando nel gennaio 2019 questo strumento è stato dirottato esclusivamente verso i percettori del reddito di cittadinanza, dove non aveva certo molte chance di funzionare meglio.

Così, dopo essere stato gestito direttamente dal Governo centrale senza grande successo, a partire dal 2019, lo strumento principe, che doveva sostenere la creazione di un sistema di politiche attive, non è stato più nemmeno disponibile per i disoccupati percettori di Naspi.

Nel frattempo, le Regioni continuavano ad ignorare l'assegno di ricollocazione ed a promuovere le proprie misure di politica attiva, attraverso avvisi e progetti per un valore di circa un miliardo l'anno.

GOL come evoluzione dell'assegno di ricollocazione

Come si può facilmente constatare, i primi tentativi di attuare il D.lgs. 150/2015 non hanno prodotto grandi risultati. In questi anni, tuttavia, alcuni segnali positivi sono emersi.

Il piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego, nonostante la lenta attuazione, sta portando gli operatori da 8 mila a 20 mila ed anche le loro competenze sono più finalizzate all'orientamento e all'inserimento lavorativo rispetto al loro precedente profilo più di tipo amministrativo.

Tutte le Regioni hanno costituito la rete dei soggetti accreditati al lavoro e in alcuni casi hanno sviluppato strumenti efficaci di politica attiva. La governance multilivello tra Stato e Regioni ha fatto significativi passi avanti su ciò che più conta, e cioè ha individuato i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) come corretto fondamento su cui basare i reciproci rapporti. Soprattutto, l'obiettivo dello sviluppo delle politiche del lavoro pare una priorità trasversale a tutte le forze politiche.

È così che nel PNRR è stato introdotto il nuovo strumento per il rilancio delle PAL, il "Programma Nazionale Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori" (GOL), che, secondo lo stesso decreto istitutivo del 5 novembre 2021 assume caratteristiche di riforma di sistema, considerato l'orizzonte temporale quinquennale e l'ammontare di risorse di quasi 5 miliardi di euro.



In effetti, GOL sembra concepito come un'evoluzione dell'Assegno di Ricollocazione.

Con tutta evidenza l'inserimento strutturale di corsi di formazione in GOL è un passo avanti significativo rispetto all'assegnato di ricollocazione, così come lo è l'ampliamento della platea dei destinatari, che di fatto oggi copre la gran parte delle situazioni di persone in cerca di occupazione e senza imporre una attesa di mesi dopo l'inizio della disoccupazione. È chiaro che con GOL le politiche attive ambiscono a diventare una cosa "normale", un servizio professionale, strutturato e pubblico a cui i cittadini in cerca di occupazione (e le imprese in cerca di lavoratori) si rivolgono non appena ne hanno la necessità.

Il programma nazionale crea una cornice generale, che viene poi declinata nelle azioni concrete delle singole Regioni anche se è chiaro che la sfida non è semplice, partendo da realtà territoriali molto diverse, che negli ultimi anni si sono mosse a diverse velocità.

È però da riconoscere che con GOL si è finalmente correttamente impostato il rapporto tra Stato e Regioni. Infatti, GOL prevede una nuova governance multilivello tra ANPAL e Regioni basata sui LEP, quindi più istituzionalmente coerente con le competenze regionali in materia.

In tal senso GOL punta al raggiungimento di servizi omogenei su tutto il territorio nazionale e all'offerta di servizi di politiche attive del lavoro continuativa, rivolta alla generalità delle persone, in una prospettiva di servizio nazionale, programmato ed organizzato dal livello regionale.

È corretto in tal senso che lo Stato verifichi da un lato che le Regioni raggiungano gli obiettivi prefissati nell'erogazione di servizi e quindi rispondano efficacemente ai LEP, ma anche dall'altro che gli strumenti e i processi introdotti dalle Regioni siano coerenti con tale obiettivo.

Inoltre, si vuole evitare il ripetersi di iniziative dirette da parte di ANPAL – come è stato per le esperienze di Assegno di Ricollocazione che hanno bypassato le competenze regionali in materia – e da parte delle Regioni che si sono impegnate ad evitare di attivare misure concorrenziali con GOL. Questo pare un obiettivo già raggiunto, visto che le regioni stanno già oggi puntando ad una sinergia e rafforzamento dello stesso GOL utilizzando le risorse del FSE+.

Le stesse Regioni riconoscono questa necessaria convergenza in un significativo documento della Conferenza delle Regioni del 16 marzo 2022 dal titolo *Proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro*: «considerati gli obiettivi di universalità dei servizi di politica attiva del lavoro, è necessaria una complementarità nell'utilizzo delle diverse risorse provenienti da fonti di finanziamento differenti, tenuto conto delle loro precipe regole di realizzazione degli interventi. L'obiettivo comune e condiviso dovrà essere quello



di evitare duplicazioni su specifici target previsti dalle misure ed utilizzare il mix di risorse disponibili al fine di garantire la completa erogazione dei LEP».

Dal programma nazionale all'attuazione regionale

Ad oggi, come mostra il monitoraggio di GOL del novembre 2022, il primo target di dicembre 2022 di presa in carico di 300mila persone è stato raggiunto con anticipo.

Naturalmente la mera presa in carico non è l'effettivo avvio ai diversi servizi, ma è già indice del fatto che le Regioni stanno scaldando i motori a partire dal ruolo dei CPI come porta d'accesso del programma; la buona riuscita iniziale sicuramente mostra come i CPI stiano ben interpretando il loro ruolo.

È tuttavia importante che il monitoraggio di GOL evolva e si allarghi all'analisi dei servizi attivati dalle persone prese in carico, dalla formazione alla ricerca attiva del lavoro, fino a monitorare gli esiti del programma stesso in termini di inserimento lavorativo o di avvio di attività di impresa da parte dei destinatari.

Tuttavia, anche la buona riuscita di GOL non sarebbe sufficiente di per sé a raggiungere quegli obiettivi di riforma di sistema cui lo stesso decreto istitutivo GOL ambisce. Come ha dimostrato l'esperienza di Garanzia Giovani, l'attuazione di un programma non comporta necessariamente la costruzione di un sistema stabile nel tempo, sempre aperto e rivolto alla generalità delle persone.

In tal senso GOL va al di là di se stesso e rappresenta a tutti gli effetti una (cripto)riforma delle PAL verso una logica sistemica. Perché l'attuazione del programma si consolidi come riforma di sistema è necessario che la sua attuazione si ponga come obiettivo la definizione di tutti gli aspetti costitutivi in una logica di lungo periodo, che dovrà continuare a produrre i suoi effetti anche dopo la fine del programma stesso.

Di seguito si evidenzieranno alcuni di questi elementi costitutivi e si porranno in relazione ad alcuni dei primi sistemi regionali che si stanno attivando.

Rapporto tra i servizi previsti dalla programmazione regionale e i LEP

Come detto sopra, è il D.lgs. 150/2015 che introduce il concetto di LEP per le politiche attive, mentre la declinazione puntuale dei LEP ed i relativi standard di servizio sono contenuti nel DM 4/2018.

Lo stesso GOL assume proprio il contenuto di questo DM nella declinazione dei propri servizi. È in questo senso che GOL mette al centro della propria struttura i LEP, intesi come "uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale"



con caratteristiche di esigibilità da parte delle categorie di cittadini destinatarie degli stessi.

È proprio il fatto che le politiche attive del lavoro sono assunte al ruolo di LEP che genera una prospettiva di sistema; infatti, nella logica costituzionale, se un servizio è definito come LEP, significa che esso è un diritto esigibile da parte dei cittadini e correlativamente esso è un servizio che le istituzioni preposte hanno l'obbligo di erogare.

Il DM 4/2018 elenca diversi servizi che si configurano come LEP ed il programma GOL li recupera tutti nella propria gamma di servizi.

La delibera del Commissario straordinario di ANPAL n. 5 del 9 maggio 2022, che definisce gli standard di servizio di GOL e le relative unità di costo standard (UCS), richiama esplicitamente il DM 4/2018 per i seguenti servizi, che coincidono con quelli là indicati:

- A) accoglienza e prima informazione;
- B) DID, profilazione e aggiornamento della scheda anagrafica professionale;
- C) orientamento di base;
- D) patto di servizio personalizzato;
- E) orientamento specialistico;
- F1) accompagnamento al lavoro;
- F2) attivazione del tirocinio;
- F3) incontro domanda offerta;
- H) avviamento a formazione;
- J) strumenti finalizzati alla conciliazione;
- N) presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità;
- O) supporto all'autoimpiego.

Tuttavia, come si diceva più sopra, GOL non si limita ad erogare tali servizi, ma ne aggiunge altri:

- percorsi di aggiornamento (Upskilling);
- percorsi di riqualificazione (Reskilling);
- percorsi di formazione nelle competenze di base;
- percorsi individuali o individualizzati di formazione;



- percorsi per la creazione di impresa;
- indennità di tirocinio;
- indennità di frequenza.

Questi ultimi servizi non sono compresi nel DM 4/2018 e quindi non sono caratterizzati come LEP. La delibera ANPAL indica i primi quattro di questi come “LEP”, definiti dal DM 28/12/2021 “Piano Nuove Competenze” e dal decreto 139/2022 “Linee guida per il sistema duale”. Tuttavia, a parere di chi scrive, è improprio caratterizzare quei servizi come LEP in senso stretto, poiché essi sono definiti dai DM relativi come servizi da attivare nell’ambito del programma GOL o relativamente all’investimento nel sistema duale del PNRR e non assumono quel carattere di stabilità nel tempo ed esigibilità che caratterizza i LEP definiti dal DM 4/2018.

Secondo la lettura appena fatta, possiamo quindi distinguere in GOL alcuni servizi che vengono qualificati dalla legge come LEP ed altri che attengono a GOL ma non sono LEP in senso stretto.

Rispetto a questa prima considerazione, ci si dovrebbe aspettare che i Piani attuativi regionali ed i relativi avvisi offrano a tutti i destinatari quanto meno tutti i servizi LEP, eventualmente decidendo di non attivare alcuni tra i servizi non LEP.

Ciò non sta avvenendo pienamente. Ci sono diverse Regioni che non erogano tutti i servizi LEP a tutti i destinatari del programma. In particolare, diverse Regioni – tra cui Lazio, Veneto e Lombardia – non prevedono l’attivazione del tirocinio come servizio per tutti i partecipanti ai percorsi GOL, ma lo limitano ad alcuni percorsi, in particolare; alcune lo limitano ai soli partecipanti ai percorsi P3 “Reskilling” e P4 “Lavoro e inclusione” ed altre al solo P4.

In tal modo, già la prima attuazione regionale mostra una criticità nella scelta di non erogare i servizi LEP alla generalità dei destinatari. Se infatti questi servizi sono caratterizzati come LEP, non dovrebbe stare alla programmazione regionale la scelta se erogarli oppure no, perché dovrebbe essere un diritto di tutti i disoccupati poterli attivare nell’ambito del patto di servizio personalizzato.

Diversa considerazione va fatta invece per i servizi GOL caratterizzati come non LEP. In tal caso si ritiene che la programmazione regionale possa liberamente definire se attivarli o meno. In tal senso è quindi una scelta legittima quella di molte Regioni – tra cui Piemonte, Lombardia, Lazio e Liguria – di non riconoscere un’indennità di frequenza alle attività formative, o di alcune Regioni di non attivare il servizio di supporto alla creazione di impresa.



In ogni caso, la corretta definizione del rapporto Stato-Regioni basato sui LEP deve ulteriormente procedere ad una sistematizzazione dei LEP a livello nazionale e ad una verifica della loro corretta applicazione a livello regionale. Le stesse Regioni, nel documento di marzo 2022, lo richiedono: «Il mutato contesto e l'implementazione di nuove misure nazionali di politica attiva del lavoro richiedono un aggiornamento dei LEP, affinché tutti i sistemi regionali convergano all'interno di un quadro comune di standard operativi, di sostenibilità organizzativa e di segmentazione della domanda proveniente dalle utenze. Una volta definiti e aggiornati i LEP, al fine di garantire la tenuta del Titolo V della Costituzione e il diritto dell'esigibilità uniforme della prestazione su tutto il territorio nazionale, è indispensabile definire gli standard di servizio di ogni singolo LEP».

Altri elementi di differenziazione degli avvisi regionali

Come si diceva, la costruzione di un sistema di PAL implica da un lato l'uniformità dei servizi essenziali da erogare sul territorio nazionale e dall'altro, come affermano ancora le Regioni, nel «consolidare misure di politica attiva stabili ed aperte, ossia non legate alla pubblicazione annuale di avvisi».

Al momento, tuttavia, le Regioni stanno procedendo con l'emanazione di avvisi per la prima attuazione di GOL, con regole ancora in divenire e con uno scarso coordinamento tra di loro.

Vi sono avvisi regionali che limitano la platea dei destinatari di GOL rispetto a quanto previsto dal DM che lo istituisce, poiché sono ancora in essere alcune misure regionali per specifici destinatari che si ritiene debbano esaurirsi prima di aprire GOL a tali destinatari. È comprensibile tale posizione regionale, a condizione che le misure regionali alternative a GOL siano in scadenza e soprattutto siano coerenti con i servizi previsti in GOL.

Altro elemento di differenziazione tra gli avvisi regionali riguarda le unità di costo standard (UCS) di riferimento per i percorsi formativi nell'ambito di GOL. Il problema nasce dalla modalità di costruzione di tali UCS a livello nazionale, avvenuta con Garanzia Giovani e recepite dalla Commissione Europea con il Regolamento Delegato (UE) 2017/90 per le attività di formazione di gruppo.

Le UCS nazionali prevedono tre livelli di costo/ora della formazione, sulla base del curriculum del docente. Fascia A per le docenze tenute da professionisti con esperienza almeno quinquennale, Fascia B per docenti con esperienza almeno triennale e Fascia C per personale con esperienza inferiore ai tre anni.

Ebbene, quello che sta succedendo è che molte Regioni “scelgono” una delle tre fasce e la applicano a tutte le attività formative da realizzarsi nel programma GOL. Ma questo non è corretto, contraddice il senso stesso di quelle UCS. È comprensibile il comportamento delle Regioni, perché la differenziazione della fascia per CV del singolo docente comporta un rilevante onere rendicontativo e di



controllo, ma la soluzione non può essere quella di una errata applicazione delle UCS, con il duplice rischio da un lato di sottopagare le attività formative e dall'altro di avere problemi con i futuri audit comunitari.

Ancora, non sono chiare in diversi avvisi regionali le regole di gestione delle attività e dei finanziamenti degli operatori privati accreditati, l'utilizzo ed il rifinanziamento del "budget operatore" e le regole di rendicontazione delle attività e dei costi.

Altro elemento ancora in divenire è la costruzione della rete dei servizi al lavoro tra CPI e soggetti accreditati. Si tratta certamente, come scrivono le Regioni, di «implementare le procedure per la definizione di strumenti normativi per la collaborazione tra servizi per il lavoro pubblici e privati, pur nell'autonoma organizzazione regionale dei diversi mercati del lavoro, al fine di consolidare un modello nazionale di riferimento utile a valorizzare specificità e professionalità dei diversi attori». D'altro canto, una rete di soggetti non è fatta solo di norme e di procedure. Essa nasce da relazione, familiarità, prassi, strumenti condivisi, monitoraggi e valutazione. Ciò ancora manca e sono molti i territori nei quali il rapporto tra CPI ed enti accreditati al lavoro ed alla formazione è ancora da attivare.

Sarebbe saggio non solo fermarsi a questi passaggi, pur necessari, ma promuovere un passo ulteriore nel rapporto Stato-Regioni in modo da sostenere la crescita di tutto il sistema delle PAL, anche alla luce di quanto avvenuto negli ultimi anni. Sarebbe necessario che ci fosse uno sforzo comune per realizzare i diversi strumenti operativi per la buona riuscita del programma.

In particolare, l'assenza di strumenti a disposizione delle Regioni e degli operatori dei centri pubblici e privati accreditati è uno dei motivi del fallimento dello sviluppo della PAL.

In tal senso, il sistema informativo unitario del lavoro (SIUL) e quello della formazione (SIUF) dovrebbero al più presto diventare operativi, dopo anni di tavoli tecnici. Si tratta di una dorsale informativa che dovrebbe consentire l'interoperabilità del flusso di informazioni certificate dal singolo punto di erogazione dei servizi, ai sistemi regionali, fino a quelli nazionali.

Ciò, peraltro, potrebbe finalmente consentire di avere un quadro certo ed in tempi rapidi delle attività formative e di servizi al lavoro realizzate dai diversi soggetti accreditati e dai sistemi regionali. Tutto ciò è importante anche per il monitoraggio delle attività – così rilevante per il PNRR in relazione al target da raggiungere – ma in generale per tutte le attività di monitoraggio e di raccolta dati utilizzata anche per il riparto di risorse alle Regioni, anche per altri ambiti di intervento, come la IeFP.

Come scrivono ancora le Regioni «la circolarità delle informazioni e dei dati tra gli operatori (INPS, INAIL; INL, Regioni, ecc.) è fondamentale al fine di

elaborare interventi personalizzati ai lavoratori disoccupati. È opportuno, oltre che doveroso, superare le attuali asimmetrie informative che non consentono ai centri per l'impiego di avere una fotografia aggiornata e completa dell'utenza con conseguenti ritardi e difficoltà nello svolgimento delle proprie funzioni (es. gli operatori CPI sono "ciechi" sull'erogazione delle politiche attive da parte di INPS, es. i lavoratori in cassa integrazione). Il sistema della cooperazione applicativa tra i diversi sistemi delle diverse amministrazioni è l'unica strada percorribile al fine di rispettare le competenze attribuite dall'art. 117 della Costituzione».

Accorrebbe poi provvedere alla messa a regime del fascicolo elettronico del lavoratore, che ancora non ha 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.

Il fascicolo elettronico del lavoratore sarebbe anche un valido strumento per gli operatori dei servizi per il lavoro che avrebbero a disposizione immediatamente la storia formativa e lavorativa dei cittadini che si rivolgono a loro per l'attivazione di GOL e aumenterebbe la loro capacità di azione per l'accompagnamento ai percorsi di *upskilling*, *reskilling* e di supporto all'inserimento lavorativo.

Inoltre, se come giustamente prevede GOL si devono rafforzare gli strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, quali *skills intelligence* e *skill forecasting*, è auspicabile che siano messi a disposizione di tutti dal livello centrale, utilizzando gli standard comuni di descrizione delle competenze nazionali (es. Atlante del lavoro) ed internazionali (es. ESCO), anche basandosi su quanto già realizzato da alcune Regioni.

È infatti non solo uno spreco di risorse che ciascuna Regione sviluppi in modo indipendente propri strumenti, ma risulta essere un approccio destinato ad aggravare la distanza tra le regioni ed i territori. Per lo sviluppo di questi strumenti si deve operare valorizzando e diffondendo le buone prassi territoriali, anche nella logica del riuso. Tale approccio di valorizzare buone prassi e diffonderle a livello interregionale dovrebbe valere anche per pratiche di tipo amministrativo.

Oggi le Regioni condividono il fatto che le misure di politica attiva devono essere «stabili ed aperte, ossia non legate alla pubblicazione annuale di avvisi», come affermano sempre nel documento approvato nella Conferenza delle Regioni il 16 marzo 2022, ma «risentono delle difficoltà di adeguare le regole di utilizzo



delle risorse comunitarie a politiche ordinarie e stabili, come dovrebbero essere le politiche attive per il lavoro».

È questo un annoso problema quando si utilizzano risorse che necessitano, secondo i regolamenti comunitari, di operare una “selezione delle operazioni” prima di concedere il finanziamento. La maggior parte delle Regioni ha tradizionalmente interpretato questo vincolo come un processo basato su avvisi/progetti/valutazione/selezione, ma questo è chiaramente incompatibile con un sistema “stabile e aperto”, come le stesse Regioni riconoscono. Le esperienze di Dote Unica Lavoro in Lombardia e l’Assegno per il Lavoro in Veneto sono due esempi di processi amministrativi che si basano su una diversa interpretazione di “selezione delle operazioni”, che ha anche superato gli audit comunitari e quindi ben potrebbe essere adottata dalle diverse altre Regioni.

Altri elementi di disciplina del sistema delle politiche attive, che il decreto GOL non affronta, possono efficacemente essere sciolti solo a livello nazionale. Sono nodi di tipo amministrativo e gestionale che sono emersi nell’ambito di Garanzia Giovani ed ancora non sono risolti, cioè come affrontare i problemi di *creaming*, *gaming* e di doppio finanziamento, o meglio di gestione delle “operazioni che generano entrate nette”.

Eugenio Gotti

Esperto di politiche attive del lavoro