

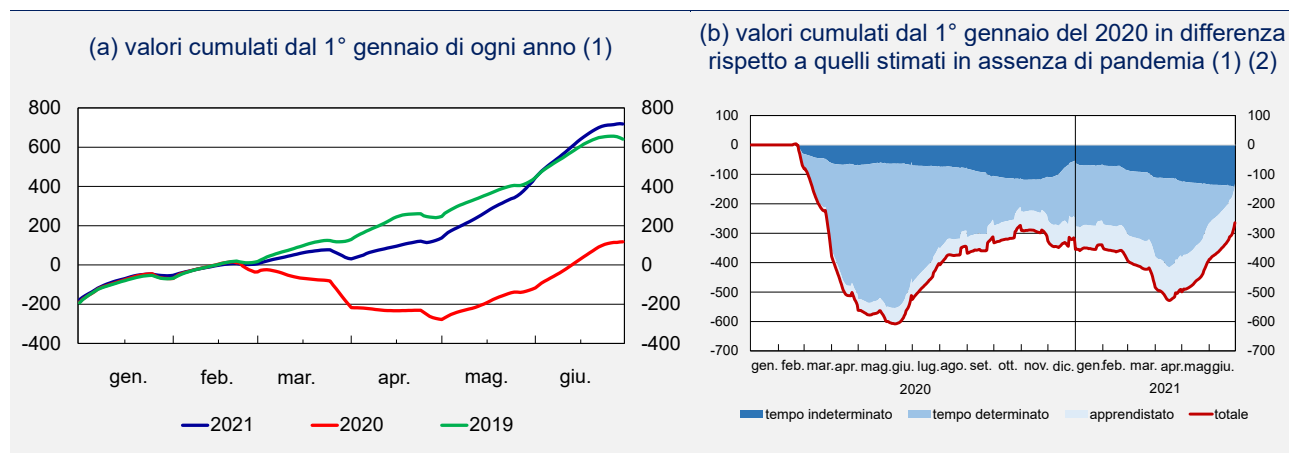
# Il Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)

*Raffaele Tangorra*

CNEL, 7 ottobre 2021

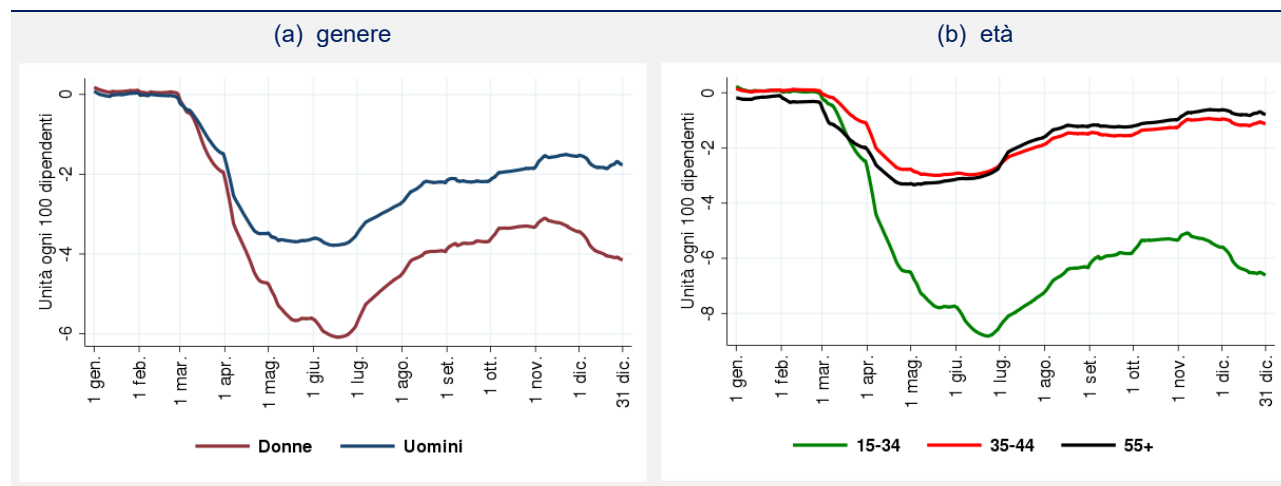
# Il contesto: la dinamica occupazionale ai tempi della pandemia

## Attivazioni nette (migliaia di unità)



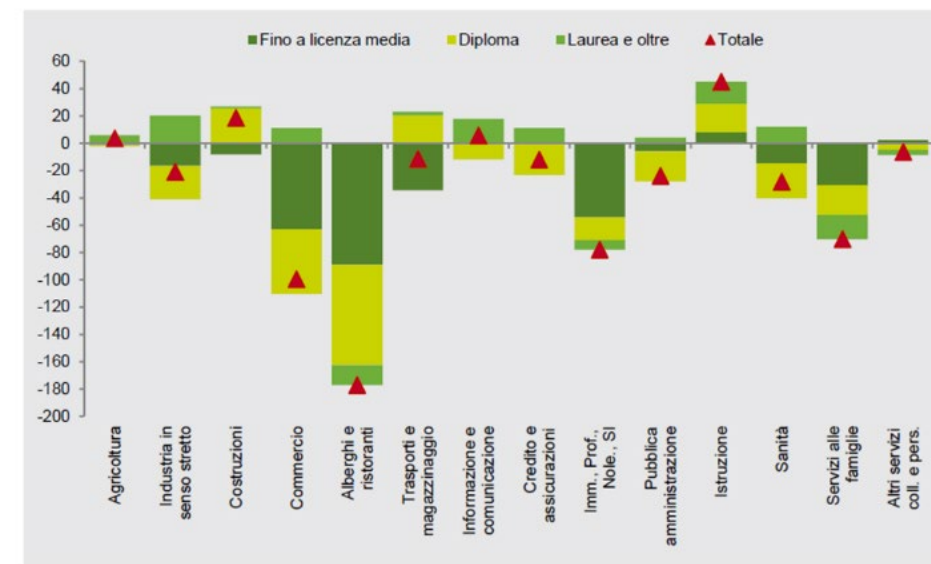
## Attivazioni nette cumulate dal 1° gennaio per genere e età

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



## 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

# Le politiche attive nel PNRR: *milestone* e *target*

- Con l'inserimento nel PNRR, GOL assume caratteristiche di **riforma di sistema**.
- In particolare, infatti, il programma ha i seguenti elementi distintivi:
  - ✓ l'orizzonte temporale è quello del PNRR – quindi 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 400 già in essere e 200 aggiuntivi) e **600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale**
  - ✓ elemento costitutivo della riforma (da cui dipendono i finanziamenti UE) è la definizione di *milestones* e *target*. Nello specifico:
    - *Milestone 1*: adozione dei decreti interministeriali per l'approvazione di GOL e Piano Nuove Competenze 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, 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
    - *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

# Gli obiettivi del programma

- In sintesi, gli obiettivi del Programma possono essere così riassunti:
  - ✓ **Centralità dei livelli essenziali delle prestazioni:** non solo da un punto di vista di competenza statale (le politiche attive sono infatti competenza concorrente e la formazione competenza esclusiva regionale), ma perché obiettivo fondamentale del programma è garantire l'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale. Il salto di qualità sta nell'esigibilità delle prestazioni
  - ✓ **Prossimità dei servizi:** appare una delle sfide più importanti dei prossimi anni. I CPI in Italia mancano di diffusione capillare. Occorre indirizzare gli investimenti sia nella direzione sia dell'offerta di servizi in forma digitale, anche sfruttando l'esperienza maturata con la pandemia, sia di una presenza fisica
  - ✓ **Integrazione con le politiche attive regionali:** bisogna evitare il più possibile canali separati di intervento. Definite in maniera condivisa le politiche nazionali, sono le regioni che le attuano. Sovrapposizioni tra strumenti aventi le medesime finalità possono solo produrre inefficienze. Vanno costruite modalità attuative che evitino complicazioni amministrative permettendo differenziazioni territoriali in una cornice unitaria nazionale.
  - ✓ **Integrazione con le politiche della formazione:** bisogna superare la separazione 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. L'integrazione tra i servizi, peraltro, non può limitarsi alla sola formazione regionale: l'intera rete dell'offerta formativa territoriale va coinvolta
  - ✓ **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, accanto alla formazione professionale, richiamandosi il coordinamento con i 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 non solo con i servizi sociali, ma anche con quelli sanitari, nel caso delle persone con disabilità.

# Gli obiettivi del programma/*segue*

- ✓ **Cooperazione tra sistema pubblico e privato:** le Agenzie per il lavoro, i soggetti accreditati per la formazione professionale, ma anche il privato sociale e altri soggetti riconosciuti dalle Regioni con propri provvedimenti, devono essere parte di un unico sistema di servizi per il lavoro. La cooperazione tra i servizi pubblici e privati deve crescere in maniera strutturale, anche nella condivisione delle informazioni, con particolare attenzione alle persone con minori *chances* occupazionali.
- ✓ **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. 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 CPI possano costituire un punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale. Possono essere sperimentate soluzioni «negoziato» che facilitino l'ingresso in azienda – dei veri e propri «patti territoriali», volti a fornire strumenti dedicati in termini di formazione condizionati all'assunzione.
- ✓ **Rafforzamento capacità analitiche:** 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; è quindi 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:** *scale-up* di progetti innovativi su piccola scala che si dimostrano efficaci
- ✓ **Programmazione orientata ai risultati:** 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:** deve accelerare e portarsi a compimento il processo avviato con il decreto legislativo n. 150 del 2015 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.

# Promozione e accesso ai servizi

- ✓ I CPI sono la porta d'accesso a GOL. L'accesso al programma non deve essere un mero passaggio burocratico, 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. Per svolgere questo ruolo, i CPI devono aprirsi alla comunità, diventare servizi presenti e riconosciuti nel territorio, parte di una rete con gli altri servizi territoriali
- ✓ Considerata la scarsa diffusione territoriale – 550 CPI in tutto il paese, in media quindi poco meno di un centro ogni 100 mila abitanti – appare fondamentale promuovere maggiore prossimità dei servizi.
- ✓ Gli strumenti di comunicazione a distanza, sviluppati durante la pandemia ed essenziali per garantire il servizio durante i periodi di più severe restrizioni al movimento della popolazione, devono essere mantenuti e rafforzati, al fine di facilitare l'accesso alle prestazioni e la «vicinanza» del servizio.
- ✓ 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).
- ✓ 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 beneficiari

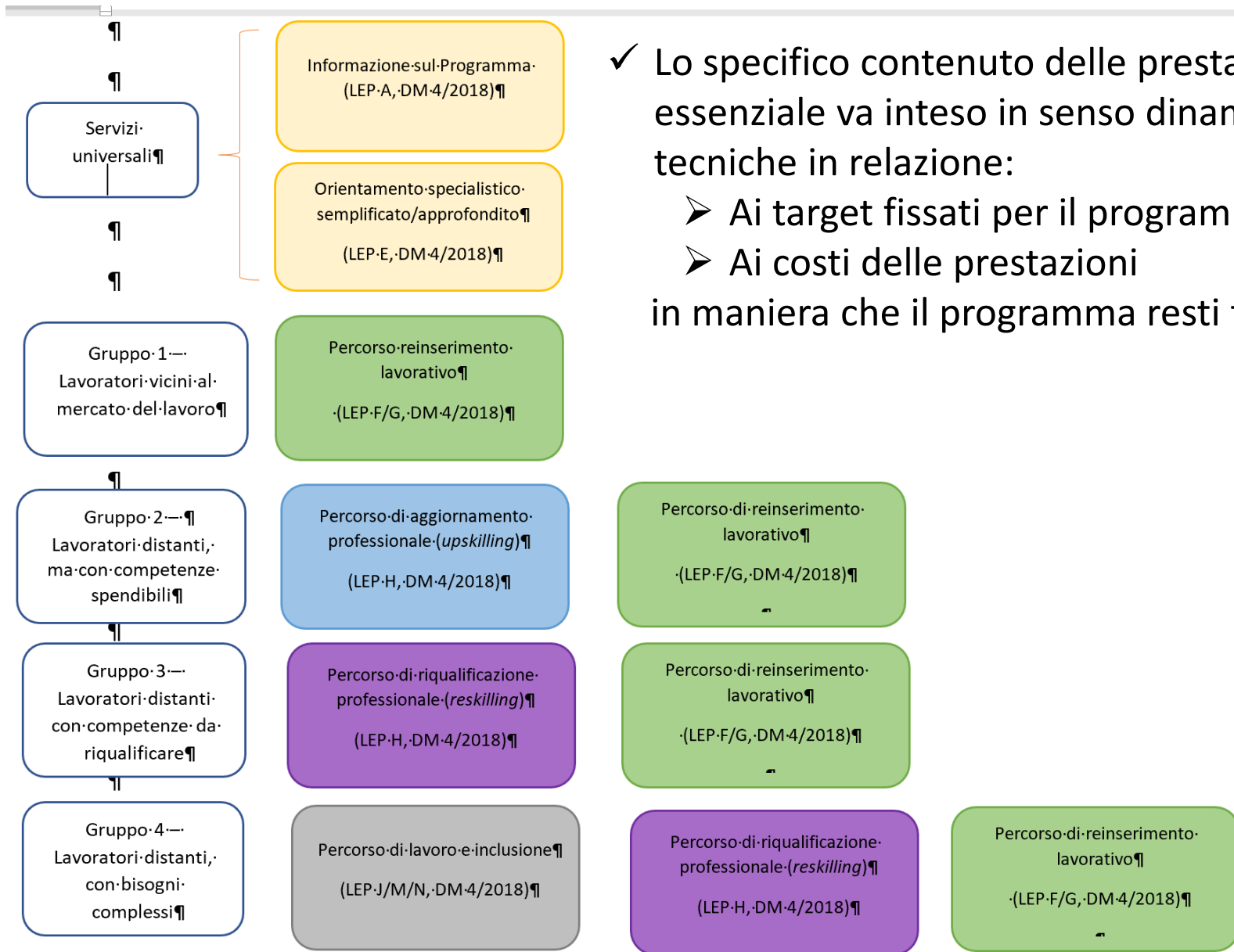
- **Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro:** ad oggi, si tratta dei lavoratori , per i quali sia prevista una riduzione superiore al 50 per cento dell’orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi (art. 22, d.lgs. 150/2021). Altre specifiche categorie di lavoratori andranno individuate nell’ambito della emananda riforma degli ammortizzatori sociali, identificando in particolare coloro che, seppur ancora formalmente occupati, risultano anche potenzialmente in transizione
- **Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro:** disoccupati percettori di NASPI, DIS-COLL.
- **Beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale:** percettori del reddito di cittadinanza
- **Lavoratori fragili o vulnerabili:** giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre)
- **Disoccupati senza sostegno al reddito:** disoccupati da almeno sei mesi, altri lavoratori con minori *chances* occupazionali: giovani e donne, anche non in condizioni fragilità; lavoratori autonomi che cessano l’attività o con redditi molto bassi– *cfr* oltre;
- **Lavoratori con redditi molo bassi (*working poor*):** in particolare, lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell’art. 4, co. 15-*quater*, del DL n. 4/2019)

# La mappa: cinque percorsi nei servizi

- ✓ **Percorso di reinserimento lavorativo:** 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 servizi di orientamento e intermediazione finalizzati all'accompagnamento al lavoro.
- ✓ **Percorso di aggiornamento (*upskilling*),** in cui gli interventi formativi richiesti sono prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante, richiedendosi un'attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze.
- ✓ **Percorso di riqualificazione (*reskilling*),** in cui è necessaria 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.
- ✓ **Percorso 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). 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.
- ✓ **Percorso di ricollocazione collettiva:** in questi casi, le *chances* occupazionali vanno 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 per l'insieme dei lavoratori coinvolti



# I livelli essenziali di GOL



✓ Lo specifico contenuto delle prestazioni erogate per ciascun livello essenziale va inteso in senso dinamico, sulla base di apposite intese tecniche in relazione:

- Ai target fissati per il programma
- Ai costi delle prestazioni

in maniera che il programma resti finanziariamente sostenibile

# Gli strumenti: *assessment* e *skill gap*

- ✓ Il *profiling* vigente, finalizzato ad identificare la distanza dal mercato del lavoro, non sembra essere adeguato, sia perché poco selettivo (la popolazione tende ad essere concentrata 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 profilazione qualitativa necessita di una revisione: allo stato, 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 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 centralità delle attività di *upskilling & reskilling* connesse al programma e l'attenzione alle fasce più vulnerabili. E' a questo fine che va affinato l'*assessment*.
- ✓ Domanda e offerta devono confrontarsi usando il medesimo linguaggio, che è quello degli standard internazionali e nazionali. Saranno messi a disposizione strumenti dinamici che permettano di ricondurre facilmente a tali standard la specifica situazione del singolo utente e le richieste del mercato del lavoro locale, in maniera da individuare uno *skill gap*. Le regioni potranno dotarsi di propri strumenti, ma l'*output* deve essere il medesimo

# Gli strumenti: politiche attive e formazione

- ✓ Sarà il Piano nuove competenze a fissare più specificatamente le caratteristiche che dovrà assumere la formazione professionale 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
- ✓ 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.

# Gli strumenti: politiche attive e formazione

- ✓ Sarà il Piano nuove competenze a fissare più specificatamente le caratteristiche che dovrà assumere la formazione professionale 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
- ✓ 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.

# Gli strumenti: i patti territoriali

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

# Gli strumenti: innovazione, sperimentazione, valutazione

- ✓ 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 a modificare le *policy* nazionali
- ✓ Alcune aree di sperimentazione possono essere già individuate.
  - competenze digitali;
  - target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai centri per l'impiego: si 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.
  - fragilità e vulnerabilità: si potranno sperimentare forme di occupazione «protetta» o a percorsi di accompagnamento dedicato, con il coinvolgimento del terzo settore, per le persone con disabilità grave o per i disoccupati più fragili.